

# UNIVERSIDAD Y REALIDAD

**Enfoques sobre la sociedad  
y el Estado guatemalteco**



**Compilador  
Olmedo España**

**Rectoría  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Guatemala, diciembre de 2015**







**Universidad y Realidad**  
**Enfoques sobre la sociedad y el**  
**Estado guatemalteco**

Obra:

Universidad y Realidad

Enfoques sobre la Sociedad y el Estado Guatemalteco

ISBN: 978-9929-709-06-5

© Editorial Óscar de León Castillo

Primera edición:

2015

Autores:

Carlos Alvarado, Héctor Rosada, Olmedo España, Beatriz Villarreal,  
Mario Rodríguez Acosta, Mario Roberto Morales, Luis Javier Crisóstomo,  
Ana Silvia Monzón, Oscar Manuel Cobar, Ignacio España, Edgar Balsells,  
Astrid Beltetón, Cristóbal Pérez Jerez, Acxel De León, Luis Cáceres,  
Luis Fernando Mack, Luis Zurita Tablada, Giovanni Tobar,  
Bienvenido Argueta Hernández

Los autores son responsables de sus propios escritos.

Compilador:

Olmedo España

Diagramación:

Sonia Elizabeth Pérez Aguirre

Portada:

Acrílico sobre lienzo: *Aldeas Oníricas* de Rudy Cotton

Diseño: Omar Vargas

Impreso en Guatemala, Centroamérica

Por Editorial Óscar de León Castillo

2015

**Olmedo España Calderón**

**Compilador**

**Universidad y Realidad**  
**Enfoques sobre la sociedad y el**  
**Estado guatemalteco**



**RECTORÍA**

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

**EDITORIAL OSCAR DE LEÓN CASTILLO**

**2015**

## **Autoridades Universitarias**

*Dr. Carlos Alvarado Cerezo*  
Rector

*Dr. Carlos Enrique Camey Rodas*  
Secretario General

*Dr. Axel Popol Oliva*  
Director General de Docencia

*Msc. Gerardo Leonel Arroyo Catalán*  
Director General de Investigación

*Ing. Álvaro Amilcar Folgar Portillo*  
Director General de Extensión

*Arq. Alenka Irina Barreda Taracena*  
Directora General de Administración

*Ing. Luis Alfredo Tobar Pirir*  
Coordinador General de Planificación

*Lic. Urías Amital Guzmán García*  
Director General Financiero

*Dr. José Francisco De Mata Vela*  
Director de Asuntos Jurídicos

*Lic. Josué Alfonso Hernández Herrera*  
Auditor General

# Contenido

Prólogo: Universida y Realidad.....	9
Carlos Alvarado	
Sistema Nacional de Seguridad y Justicia .....	21
Héctor Rosada	
Significado de la educación en Guatemala.....	67
Olmedo España	
La educación de calidad y la educación por competencias .....	135
Beatriz Villarreal	
La necesidad de construir un nuevo proyecto educativo .....	163
Mario Rodríguez Acosta	
Políticas públicas para el desarrollo intercultural de Guatemala .....	181
Mario Roberto Morales	
Pueblos indígenas de Guatemala .....	207
Luis Javier Crisóstomo	
Las mujeres en Guatemala: situación, condición y respuestas .....	239
desde el Estado	
Ana Silvia Monzón	
Hacia el desarrollo científico y tecnológico de Guatemala.....	275
Oscar Manuel Cobar	

Tendencias tecnológicas.....	315
Ignacio España	
La coyuntura económica guatemalteca y prospectiva 2015: Un análisis heterodoxo.....	345
Edgar Balsells y Astrid Beltetón	
Guatemala y las tendencias de la economía mundial .....	419
Cristóbal Pérez Jerez	
Desarrollo, seguridad alimentaria y economías cammpesinas .....	453
Acxel De León	
Sistema político y jurídico en Guatemala .....	485
Luis Cáceres	
Reforma del Estado de Guatemala.....	527
Luis Fernando Mack	
La problemática socioambiental de Guatemala .....	549
Luis Zurita Tablada	
Medio Ambiente y Cambio Climático .....	579
Giovanni Tobar	
Juventud y desarrollo en Guatemala.....	611
Bienvenido Argueta Hernández	

# Universidad y Realidad

## Prólogo

**Carlos Alvarado Cerezo**

Rector de la Universidad de  
San Carlos de Guatemala

Como ciudadanos del mundo reconocemos que la sociedad se está transformando aceleradamente, y la mayor parte de los sectores afectados por los cambios no han logrado definir claramente hacia dónde deberían ir; lo que nos motiva como universitarios miembros de una comunidad de académicos de alta cultura, a recuperar la necesaria posibilidad de reflexionar con el solo propósito de contribuir a buscar nuevos caminos, vías y derroteros que nos conduzcan en medio de incertidumbres y de múltiples dinámicas sociales, políticas, culturales y socioambientales que den respuesta para alcanzar una mejor vida ciudadana.

Ciertamente ahora se nos niega, señala María Eugenia Trejos, “la posibilidad y el derecho de construir sociedades alternativas porque todo lo que se opone al proyecto dominante, se califica de irrealizable y enemigo del progreso. En ese sentido, la universidad debe ser el espacio de confrontación de ideas y estímulos de divergencia para colaborar” al encuentro de las vías que conduzcan a nuestra sociedad por mejores derroteros.

Desde esta manera de percibir nuestro entorno socio-histórico, es importante considerar el sentido de la comprensión de vivir, indica la misma autora, bajo grandes transformaciones a nivel nacional e internacional, de repensar las utopías para mantenernos en marcha. Para hacerlo necesitamos retomar del pasado aquello que fue bueno, replantear lo que no lo fue y unir la creatividad y el pensamiento crítico para definir hacia dónde queremos avanzar.

En efecto, señala acertadamente Albino Chacón, que más allá de las tareas propias de la Universidad como lo es la investigación, la extensión, está la formación de profesionales que la sociedad requiere. De este mandato se derivan las competencias técnicas y científicas de sus graduados, pero y además, la dimensión de la integridad moral que se espera de cada uno de ellos en el desempeño profesional, dada la necesidad de hacer contrapeso a una cierta inmoralidad que parece ser la norma en el campo político en los últimos tiempos y que, dado su poder, ha alterado profundamente los cimientos de la sociedad guatemalteca. El ultraje, dice este autor, ha sido de tal medida que la sociedad ha perdido la confianza en nuestros procesos democráticos y la credibilidad en las instituciones y en la clase política.

Significa que ahora que nos enfrentamos a ciertos niveles de incertidumbre en el modelo sociopolítico a nivel nacional, el cual ha sido cuestionado y casi desestructurado, es necesario construir proyectos alternativos de sociedad y para quienes trabajamos, analiza Trejos, en la Universidad, podríamos participar en la formulación colectiva de esos proyectos para romper así con la tendencia de que no sólo nos consideren técnicos de alto nivel de conocimientos especializados, sino capaces de comprometernos con nuestra

sociedad y de sensibilizarnos ante las más elementales necesidades de los seres humanos. Éste es uno de los retos que tenemos al frente. Y ésta es la Universidad que, a mi juicio, debemos reconstruir porque se nos ha ido destruyendo.

Esencialmente, nos explica Gerardo Morales, ser universitario significa por un lado volver los ojos hacia lo que a la Universidad le compete como centro de excelencia académica que tradicionalmente se ha caracterizado por tres responsabilidades fundamentales como lo es la producción, transmisión y aplicación de conocimientos. Las cuales se traducen en la práctica como la investigación, docencia y extensión. Un complejo de acciones que articulan el espectro de combinaciones que dotan de personalidad a la Universidad en particular. En términos generales coexisten las tres actividades y su estructura organizacional responde a las mismas. Obviamente la materia prima que le da sentido a este quehacer y existencia, es el conocimiento y éste es el componente esencial en las posiciones de los agentes en el campo académico: grados, producción intelectual e intangibles como el prestigio que genera por su calidad, la misma institución.

Habrá que entender que en la Universidad, tal y como ha sido definida insistentemente por quienes la estudian y por organismos internacionales como la Unesco, la docencia y la investigación constituyen la espina dorsal de la educación de calidad. Para muchos educadores el enfrentar los retos que impone la formación en la actualidad, implica promover aprendizajes con los cuales el grupo estudiantil logre desarrollar valores, actitudes y aptitudes que le permitan un desempeño personal y profesional óptimo y sostenible.

Lo anterior es posible gracias a un abordaje estratégico del quehacer pedagógico en donde la investigación es concebida como uno de los ejes fundamentales que permite apoyar el proceso de evaluación continua de la actividad docente, atendiendo al tipo y calidad de formación desplegada, así como también a su vinculación con el desarrollo de la visión y misión de la misma institución de educación superior.

El otro sentido del quehacer y utopía universitaria, nos explica Albino Chacón, es hacia afuera, sosteniendo la convicción de que sigue siendo posible y viable el proyecto social y político de un mundo distinto y mejor del que vivimos, en contra de aquellos que consideran que un proyecto de sociedad más justo es absurdo o inútil, porque para éstos nada cambiará jamás. A los universitarios nos corresponde seguir inventando ideales, como siempre lo han hecho las mujeres y hombres dignos desde el fondo de los siglos y como hoy, más que nunca, no debemos dejar de hacerlo. Entendemos en este sentido, que las universidades son potencialmente instituciones claves para viabilizar el desarrollo humano y social. Éstas deben aprovechar la pluralidad e inmensidad de conocimientos que circulan para orientarlos hacia el beneficio de una mejor calidad de vida de la sociedad. O sea, la Universidad, indica Federico López, debe ofrecerle particularmente al educando las herramientas intelectuales, éticas, comunitarias, ecológicas y espirituales para que visualice la importante necesidad de construir a nivel de individuo, familia, comunidad y sociedad, una visión compartida de futuro; de un proyecto cultural alternativo que se oriente al bien común, así como prestar atención urgente a la diversidad cultural en la educación superior para construir puentes interculturales. Y a su vez, aprender que vivimos en un mundo cada vez más interconectado en el ac-

tual proceso de mundialización y globalización económica, cultural, científica y tecnológica.

En ese sentido, recordemos que la educación como parte de la tradición pedagógica es concebida como la formación del hombre y la maduración del individuo para el logro de su forma compleja o perfecta. Es, dice López, el proceso por el cual una persona desarrolla sus capacidades para enfrentarse positivamente a un medio social determinado e integrado. Es dirigir, enseñar y encaminar. Es desarrollar las facultades intelectuales y morales de los jóvenes.

Una buena educación y de calidad le va a permitir a cada estudiante un mejor futuro. Una adecuada formación en el aula le garantizará su calidad profesional y por tanto se asegurará mayores posibilidades para agenciarse una buena realización profesional y personal; y por consiguiente una mejor situación material. Esto será posible cuando el Estado, por medio de los gobiernos, brinde a la población que más lo requiere un proceso educativo que le dé posibilidades de despliegue laboral y humano.

En cuanto a lo que nos corresponde como Universidad de San Carlos de Guatemala, entendemos que la educación universitaria tiene que ser definida bajo el concepto de desarrollo integral que necesitamos. Los procesos de formación universitaria son esenciales para alcanzar los objetivos nacionales. Al definir la educación universitaria, encontramos razones para comprender el porqué la Universidad se tiene que afanar en fortalecer el mejoramiento de la calidad académica. Entendiendo ésta, de acuerdo con lo que han conceptuado quienes investigan acerca de este tema en particular, como el conjunto de respuestas a las necesidades de los estudiantes, características y aspiraciones; así

como alcanzar un nivel de competencias tal y como lo afirma el pedagogo español Gimeno Sacristán, al indicar que las “las competencias básicas son aquellas que todas las personas precisan para su realización, desarrollo personal, así como para la ciudadanía activa, la inclusión y el empleo. Estas competencias son: 1. Comunicación en lengua materna, 2. Comunicación en lenguas extranjeras, 3. Competencia matemática y competencias en ciencia y tecnología, 4. Competencia digital, 5. Aprender a aprender, 6. Competencias sociales y cívicas, 7. Sentido de la iniciativa y espíritu de empresa y, 8. Conciencia y expresiones culturales”. O sea, dice Claudio Rama, “Si el siglo XX fue el tiempo de la autonomía primero y la libertad de enseñanza después, en el siglo XXI la calidad se constituye en el centro de las acciones universitarias”. Afirma este autor enfáticamente que la “calidad en la educación superior es un problema estructural de las sociedades y no sólo de los sistemas educativos”.

De manera apretada, señalan los especialistas en el libro *Educación Superior en Tiempos de Cambio* que la calidad en la educación superior habrá que entenderla y llevarla a la práctica sobre la base del logro de ciertos objetivos específicos de aprendizaje que merezcan la pena implicar a la Universidad, tales como “1. el cumplimiento principalmente de las expectativas de la sociedad respecto de lo que espera de la universidad, 2. de las aspiraciones que tienen los estudiantes a su ingreso universitario; 3. a las propias demandas del gobierno, del Estado, las empresas y la industria en torno al tipo de profesional que espera formar la universidad y la calidad y aplicabilidad de la investigación científica y tecnológica y finalmente, de las necesidades de las instituciones profesionales, como lo son los mismos colegios profesionales y otras de esta dimensión”. El nivel de

respuesta que de la Universidad a estos objetivos, indicará la calidad del quehacer del centro de educación superior. La pregunta inevitable en este particular, es si ahora contará la Universidad de San Carlos de Guatemala con los elementos suficientes para afrontar este reto. De la respuesta que nos demos dependerá nuestro destino como Universidad.

Guatemala es una nación que aspira al desarrollo. Siendo un país de ingresos medios bajos, con indicadores sociales muy deteriorados, se enfrenta a un mundo globalizado con permanentes ciclos de auge y crisis que provocan incertidumbre sobre el bienestar mundial. De acuerdo con los últimos informes mundiales (IMF, 2014), la economía mundial no termina de salir de la crisis y estancamiento originados en los Estados Unidos en el año 2007. La economía mundial se encuentra estancada y necesita importantes cambios estructurales para reiniciar el crecimiento. Además, explica Cristóbal Pérez, se genera en el mundo un cambio permanente en los sistemas productivos, incentivados por un cambio tecnológico. La modernización de los medios de información y comunicaciones, y la revolución en la producción, transportes e integración financiera internacional, obligan a que las universidades cambien acordes con la modernización de los procesos socio-económicos.

Guatemala tiene que orientar sus escasos recursos financieros a fortalecer la Universidad Pública, con el fin de promover la calidad educativa y profesional, para que pueda enfrentar los retos de la modernidad, la capacidad productiva, salud para la mayoría, protección del medio ambiente y ampliación de la democracia.

De ahí que se haga necesario hacernos la pregunta de hacia dónde va la Universidad de San Carlos de Guatemala-

la. Entendiendo que ésta es un centro que se construye y su porvenir depende de quienes la integran, académicos, estudiantes y administrativos. Cada uno se empeña con una intensa y profunda entrega. En tal sentido, de acuerdo con Gerardo Morales, la vida académica debe estimular a los docentes, a los investigadores y a los creadores para enriquecerla y renovarla continuamente, entendiendo que la calidad del trabajo universitario depende de la vitalidad de sus académicos. Lo que se traduce en que es necesario mejorar permanentemente la calidad académica, estableciendo lazos integradores entre la docencia, la investigación y la extensión.

La explicación de lo que hilvanamos de acuerdo al análisis que hacen algunos investigadores, en un contexto tan complejo como lo es el escenario de lo nacional y lo internacional, así como lo que hacemos a lo interno de nuestra universidad, es porque la sociedad guatemalteca exige reevaluar la educación superior como un bien público, tal y como lo indicó Unesco, en la última Conferencia Mundial de Educación Superior celebrada en el año 2009. Por ello se tiene que redefinir la autonomía universitaria de la Universidad de San Carlos, a partir del respeto a la libertad de cátedra, la interacción, la calidad de los aprendizajes y compromiso con la sociedad en su conjunto. Esto genera discusión del papel de la Universidad en este nuevo mundo globalizado en tanto la misma realidad nos interconecta y hasta diríamos nos convierte en el mejor de los casos en sujetos, pero la mayoría de lo que acontece en la vida cotidiana de la Universidad, es la puesta en práctica de modelos pedagógicos impuestos y bolsones de conocimientos que los acogemos acríticamente. Ahora más que nunca, insiste Claudio Rama, tanto en universidades públicas como en

los centros de educación superior privados, se tiende hacia agendas comunes, orientadas a niveles de excelencia en la gestión y ofertas académicas, en donde el primado del deber ser universitario es la calidad educativa como condición necesaria para que ésta juegue un papel más acorde y de aporte sustantivo a la sociedad.

Desde esta manera de percibir nuestro entorno y la realidad sociohistórica del país, se debe recuperar el compromiso de la Universidad de San Carlos, como pilar académico y de “conciencia crítica” de una sociedad que debe encaminarse necesariamente, al desarrollo integral. Recordemos que en 1998, la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de la Unesco en su artículo 6º enfatizó: “**La pertinencia** de la educación superior debe evaluarse en función de la adecuación entre lo que la sociedad espera de las instituciones y lo que éstas hacen. Ello requiere normas éticas, imparcialidad política, capacidad crítica y, al mismo tiempo, una mejor articulación con los problemas de la sociedad y del mundo del trabajo, fundando las **orientaciones a largo plazo en objetivos y necesidades sociales, comprendidos el respeto de las culturas y la protección del medio ambiente**. El objetivo es facilitar el acceso a una educación general amplia, y también a una educación especializada y para determinadas carreras, a menudo interdisciplinaria, centrada en las competencias y aptitudes, pues ambas preparan a los individuos para vivir en situaciones diversas y poder cambiar de actividad.” Se indicó que la educación superior tiene que estar acreditada por autoridades competentes porque de acuerdo con la doctora C. España “sirve de mecanismo de control para el mejoramiento continuo del quehacer universitario y su fin es establecer criterios, indicadores y estándares de pertinencia, funcionalidad y significancia en las

ofertas curriculares, así como rendir cuentas a la sociedad acerca de su quehacer educativo y establecer la autorregulación de estos procesos de gestión académica”.

En términos generales, entendemos que la calidad de la educación superior es un elemento complejo. La Unesco la define así: **“La calidad de la enseñanza superior es un concepto pluridimensional** que debería comprender todas sus funciones y actividades: enseñanza y programas académicos, investigación y becas, personal, estudiantes, edificios, instalaciones, equipamiento y servicios a la comunidad y al mundo universitario.” Además, “Una autoevaluación interna y un examen externo realizados con transparencia por expertos independientes, en lo posible especializados en lo internacional, son esenciales para la mejora de la calidad. Deberían crearse instancias nacionales independientes, y definirse normas comparativas de calidad, reconocidas en el plano internacional. **Con miras a tener en cuenta la diversidad y evitar la uniformidad, debería prestarse la atención debida a las particularidades de los contextos institucional, nacional y regional.** Los protagonistas deben ser parte integrante del proceso de evaluación institucional.”

Se enfatiza que “La calidad requiere también que la enseñanza superior esté caracterizada por su dimensión internacional: el intercambio de conocimientos, la creación de sistemas interactivos, la movilidad de profesores y estudiantes y los proyectos de investigación internacionales, aun cuando se tengan debidamente en cuenta los valores culturales y las situaciones nacionales.”

Este conjunto de consideraciones es el marco que orienta nuestro trabajo al interior de la Universidad de San Carlos de Guatemala, con el propósito de que nuestro que-

hacer educativo cumpla con las expectativas en principio de los estudiantes que ingresan a la institución y simultáneamente rendir cuentas a la sociedad, por la vía de la calidad de nuestro trabajo.

Como muestra ofrecemos este libro que es el resultado de un largo proceso de trabajo en el cual, bajo la coordinación del doctor Olmedo España Calderón, académicos de la universidad y otros intelectuales universitarios que fueron invitados a participar, se ofrece un conjunto de ensayos que dan cuenta de la vida nacional en múltiples temáticas. Surge este libro en medio de un momento histórico en el cual nuestra universidad se ha colocado en el ojo del huracán sin proponérselo, sino porque le es propio en su vida cotidiana. De esa cuenta, cobra vital importancia colocar este libro como un aporte de 18 intelectuales guatemaltecos con diferentes enfoques teóricos para la misma universidad y para los diversos sectores sociales, políticos, empresariales y religiosos del país, que sea una ventana que abra el debate acerca de los diversos temas que se asumen en sus páginas.

A cada uno de los autores de este libro, que esperamos convertirlo en un texto de referencia para que nuestros estudiantes universitarios comprendan de una manera objetiva y analítica nuestra problemática, les agradezco profundamente como Rector el gesto de entrega y tiempo que utilizaron para hacer sus respectivas investigaciones que sin dudas servirán a la ciudadanía en general.

## Referencias bibliográficas

- *La Educación Superior en Tiempos de Cambio*, Global University Network For Innovación, Barcelona, 2009.
- *Los Nuevos modelos universitarios en América Latina*, Claudio Rama, Editorial Universidad Técnica Nacional, Costa Rica, 2013
- *Educación por Competencias*, Jimeno Sacristán, Editorial Morata, Madrid, 2008.
- *La Universidad Pública vs. La tasa de ganancia*, Eugenia Trejos, UNA, Costa Rica 1998.
- *La Universidad: tradición, cambio y modernidad*, Albino Chacón, UNA, Costa Rica, 1998.
- *Globalización, educación Superior y futuro*, Federico López, UNA, Costa Rica, 1998.
- *La Universidad como objeto de estudio*, Gerardo Morales, UNA, Costa Rica, 1998.
- *Conferencia Mundial sobre Educación Superior 2009*, Unesco.

# Sistema Nacional de Seguridad y Justicia en Guatemala

## Crónica de un fracaso

El sistema económico guatemalteco acumula riqueza en un sector minoritario, y generaliza pobreza en la mayoría de la población; por ello Guatemala es un país pobre y violento.

**Héctor Rosada-Granados**

### Introducción

La crisis institucional y legislativa que experimenta Guatemala en estos momentos, es producto de un pasado confuso que ha generado las piezas adecuadas para garantizar que aquellos a quienes conviene “el sistema político” y “la legislación vigente” sean los únicos que deciden, aunque grandes mayorías vivan en condiciones deplorables.

En octubre del 2010 aproveché la oportunidad que me dio el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para publicar un ensayo<sup>1</sup> en relación con una propuesta de *Sistema Nacional de Seguridad y Justicia*, Ahora, junio del 2015, quiero aprovechar el espacio que me brin-

---

1 Héctor Rosada-Granados: *Guatemala, 1996-2010: hacia un Sistema Nacional de Seguridad y Justicia*; Cuaderno de Desarrollo Humano 2009-2010-1, Serviprensa, Guatemala, 2010.

da la Universidad de San Carlos de Guatemala, para meditar críticamente en torno al fracaso de esa propuesta. Para ello debo abordar el fenómeno de *la violencia*, ubicado en el contexto estructural condicionante que han establecido en este país las *estructuras de poder criminal*. Lo sucedido durante los últimos dos meses es sin duda una prueba contundente.

Pretendo retomar algunas ideas que he incluido en otras publicaciones, a fin de ubicarlas en un momento distinto, sumamente complejo, que expresa la realidad de un país, también sumamente complejo. Ordenaré esta exposición de acuerdo con la importancia de los componentes de la crisis, generada por la súbita denuncia de la existencia de múltiples experiencias de corrupción en instituciones del Estado, producto del crecimiento desmedido y de la infiltración *del crimen organizado*.

De esa cuenta, reflexionaré respecto a los diversos paradigmas sobre el concepto de *la seguridad*, que han sido propuestos como la solución a los problemas que genera el exceso de violencia y la ausencia de *justicia pronta y cumplida*, a fin de medir su conveniencia y probables efectos, en tanto marco de referencia para guiar la actuación del Estado en esta materia.

La articulación de ambos conceptos –seguridad y justicia– plantean la necesidad de reconocer como política central de un Estado democrático, lo propuesto por las Naciones Unidas, en el sentido de que: *...es necesario fortalecer y estrechar la coordinación entre las instituciones que tienen competencia en el ámbito de seguridad, asumiendo un acercamiento programático focalizado directamente en el*

*sector seguridad y justicia, captándolo como una totalidad comprensiva e integrada*<sup>2</sup>.

Ese es el sentido que fue asumido en uno de los considerandos de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, cuando se estableció que ese *“acercamiento programático”* entre la seguridad y la justicia es indispensable ante: *...los riesgos y amenazas que enfrenta la seguridad a fin de dotar al Estado de las herramientas indispensables para el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales*<sup>3</sup>.

Es obvio que en relación con este tema es mucho lo que se ha escrito en Guatemala; sin embargo, es poco lo que ha logrado concretar su cumplimiento; tal vez por el hecho condicionante de que tanto la seguridad como la justicia son elementos constituyentes del Estado; es decir, de la forma de organización política que cuando no se plasma en algo coherente, estable, equilibrado, y con proyección de futuro para todos sus integrantes, genera ambientes que no permiten el surgimiento y desarrollo de aquello que consideramos indispensable diseñar, proponer, debatir y ejecutar, a fin de avanzar hacia la refundación de otras formas de organización política, capaces de asumir el reto de resolver la problemática del presente, pero también de comprender y superar aquello que queremos como parte de un futuro próximo.

Estoy tratando de acercarme a *un proceso transicional* que nos sirva de guía para comprender los hechos que se

---

2 Bureau for Crisis Prevention and Recovery (Bcpr) del Pnud en: Justice and Security Sector Reform: BCPR'S PROGRAMATIC APPROACH, 11 November 2002; p. 5.

3 Tercer considerando del Decreto N° 18-2008 del Congreso de la República, **Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad**; Guatemala, 11 de marzo del 2008.

dieron en el pasado, y que podrían organizarse en torno a un propósito colectivo, que nos permita el rescate de aquellos componentes que podríamos captar como *los momentos fundantes de un nuevo país* en materia de seguridad y justicia.

Pienso en la necesidad de rescatar ahora aquello que considero *la génesis* de ese *otro país*; reconociendo en cada uno de esos *momentos fundantes* el inmenso valor que poseen en tanto diagnóstico de *momentos difíciles*, pero también de posibilidad de refundación de lo esencial, superando todo aquello que no ha permitido su cumplimiento. Quiero recordar a: 1) los Acuerdos de Paz; 2) los Proyectos derivados del WSP-Internacional; 3) el Proceso de Aprobación de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad; y 4) el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia. Todos ellos aportaron algo; no siempre fue posible concretar su cumplimiento, pero guardan un valioso patrimonio que aún podemos utilizar.

Estoy convencido de que el efecto —en cuanto dinámica de transformación— que pudo haberse derivado del contenido estructural de los Acuerdos de Paz, supera ampliamente a lo específico que plantea la captación del tema de *la seguridad y la justicia*; pero es necesario continuar la línea de análisis planteada durante las negociaciones de paz (1990-1996), utilizando como guía la escogencia de la relación que existe entre *la seguridad y la justicia*, para comprender el daño que les ha causado la existencia de *las estructuras de poder criminal*.

Una de las mejores aportaciones teóricas y conceptuales que a este respecto se ha dado, reside en el esfuerzo regional efectuado por el Programa de las Naciones Unidas

para el Desarrollo (Pnud), incluido en el **Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010: Abrir Espacios a la Seguridad Ciudadana y el Desarrollo Humano**; de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe; el cual recomiendo consultar.

En adelante estaré ubicando las piezas centrales de cada uno de los componentes ya indicados, con el propósito de articularlas en el sentido de la continuidad que haga posible acercarse a la dinámica de su desarrollo y, a la vez, intentar comprender su causalidad central, ante la posibilidad de su utilidad operativa durante este crítico momento que, en materia de *seguridad, justicia y paz* está experimentando Guatemala.

### **Guatemala: antecedentes, causas y perspectivas**

Todos sabemos que Guatemala es un país dividido. Que ubicados en la mitad de la segunda década del siglo XXI, la mayor parte de las estructuras del Estado guatemalteco aún corresponden al pensamiento dominante en el siglo XVI; por ello, Guatemala es un país pobre, dividido, confrontado y violento; una sociedad producto de sus contradicciones históricas no resueltas, cuyo índice de desarrollo humano le niega el presente a 8 de cada 10 guatemaltecos, y no les permite imaginar una visión nacional de su futuro.

El proceso histórico y estructural generado a partir de la invasión y colonización europea, legó a la actual sociedad un Estado oligárquico, autoritario, excluyente y dependiente de las decisiones que le han sido impuestas por los poderes transnacionales, fundamento principal de un sistema político que sistemáticamente ha bloqueado el desarrollo

de la sociedad, haciendo casi imperceptible la participación social organizada, desconociendo las demandas de la población mayoritaria, y neutralizando el impacto de los intentos para establecer consensos, cuando se ha buscado su transformación no violenta.

La sociedad guatemalteca ha reproducido y ampliado la confrontación no resuelta existente entre los diversos grupos sociales que la integran, arrastrando un largo conflicto estructural derivado de su pasado colonial, que se expresa en la negación a reconocer su carácter multiétnico, plurilingüe y multicultural; también, desde sus inicios, ha sido víctima de procesos de empobrecimiento derivados de ciclos de acumulación elitista sin distribución social.

Durante las últimas seis décadas (1954-1996), un poder oligárquico heredero del poder colonial (-1821-1944), ante su negativa a dirigir mediante consensos, se ha expresado en forma autoritaria, racista, excluyente, violenta e intolerante, demostrando su falta de visión a largo plazo y la incapacidad de generar un espacio nacional, a partir del cual esta sociedad pudiera franquear las puertas de la modernidad y lograr condiciones de estabilidad política y económica, democracia, respeto a los derechos humanos, consolidación del Estado de Derecho y de la justicia social.

Somos herederos y víctimas de estructuras construidas e impuestas violentamente durante las fases del autoritarismo colonial (1523-1821), oligárquico (1821-1944) y contrainsurgente (1954-1996); este último caracterizado por la negativa a dar cumplimiento a los Acuerdos de Paz. Ha sido esta la causa de que una serie de problemas históricos no hayan sido resueltos, afectando a una gran mayoría de la población e impidiendo la articulación de *un Proyecto Nacional*.

Contradictoriamente, pese a la resistencia a efectuar cambios profundos que permitieran generar una opción de desarrollo nacional y autónomo, las cúpulas de esas élites ahora proponen el combate a la pobreza, sabiendo que esta sociedad está condenada a continuar atrapada en la periferia del desarrollo capitalista en condiciones de desigualdad, en tanto el modelo económico dominante reproduzca con violencia la acumulación ampliada de sus capitales, e imponga la reproducción de condiciones estructurales que generan más pobreza.

### **Bloques de capital: auténticas estructuras de poder criminal**

El contexto estructural guatemalteco está determinado por la existencia de **una estructura de poder que articula las fuerzas políticas**, integrada por:

- **Un Bloque de Capital Conservador (Bkc)**, articulado en torno a los descendientes de la oligarquía colonial terrateniente; cierta presencia de sectores empresariales que imponen el proyecto de *“modernización capitalista”*; e intelectuales orgánicos al proyecto neoliberal que defienden la idea de *“más mercado y menos Estado”*; este Bloque actualmente denota fisuras entre sus distintas fracciones.
- **Un Bloque de Capital Corporativo Transnacional (Bkct)**, que ha generado autonomía relativa respecto al Bloque de Capital Conservador y se plantea como hegemónico en este momento; son los descendientes del Bloque Conservador.

- **Un Bloque de Capital Emergente (BKE)**, que a partir de 1954 expresa las dinámicas de nuevos procesos de enriquecimiento ilícito, producto de:
  - Prácticas de corrupción e impunidad en el manejo de fondos públicos;
  - Acumulación de riqueza durante el ejercicio de cargos gubernamentales, a partir del establecimiento de vínculos con el Bloque de Capital Conservador y el Bloque de Capital Mafia;
  - Alianzas derivadas de la política contrainsurgente del Estado (1954-1996) –las mafias militares de la guerra– por medio de un sistema prebendatario; y aquellos que han actuado como la continuidad de los operadores históricos del crimen organizado y, en tanto tal, vínculo principal con el Bloque de Capital Mafia;
- **Un Bloque de Capital Mafia (BKM)** estructurado a partir del funcionamiento del crimen organizado transnacionalmente y la narcoactividad, con orígenes a nivel interno y soportes en el Bloque de Capital Emergente.

Estos bloques actúan mediante el funcionamiento de diversas redes; el aprovechamiento de la globalización de mercados y de los Tratados de Libre Comercio; la presencia en las instituciones de gobierno; y vinculaciones hacia estructuras similares en otros países. Recientemente han priorizado los proyectos de mega-inversiones, continuando con el despojo, la contaminación, acumulación oculta, y empobrecimiento de los sectores campesinos subalternos, en lugar de legislar y gobernar en favor del desarrollo social incluyente: **son auténticas estructuras de poder criminal.**

## Transición política hacia la democracia

La última oportunidad para superar esta situación se dio a inicios de 1986, cuando mediante un cambio de gobierno –tutelado por la dictadura militar de turno– se permitió el acceso a la autoridad política a un equipo civil electo democráticamente; con ello se dio paso a un proceso de transición política hacia la democracia, que no ha logrado concluir.

Para haber completado el ciclo de ese proceso de transición política hacia la democracia debería haberse logrado, como mínimo, la existencia de cuatro precondiciones:<sup>4</sup> (1) La posibilidad de efectuar y sostener un amplio acuerdo político en cuestiones básicas para la sociedad, dentro del contexto de las reglas de un sistema democrático; (2) Establecer las bases de una arraigada cultura de diálogo y negociación; (3) Consolidar un mayor índice de desarrollo humano; y (4) Articular una sociedad que demuestre un adecuado grado de integración entre sus componentes fundamentales.

### La violencia homicida

Guatemala es uno de los cinco países más violento del mundo.<sup>5</sup> Tal afirmación se basa en una tasa de más de 30 muertes violentas por cada 100,000 habitantes, registrada durante el período 2000-2013, cuando la tasa promedio a nivel mundial fue de 6.2 muertes violentas por cada 100,000 habitantes. Para la Organización Mundial de la Salud (Oms),

---

4. Corresponde a lo aportado por: Mario Solórzano Martínez (+) y Víctor Gálvez Borrell.

5 *Elperiódico*, 11 abril del 2014, p. 4.

superar la tasa de 10 homicidios por 100 mil habitantes ubicada al país en una epidemia de violencia.<sup>6</sup>

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
2904	3230	3631	4237	4507	5538	5885	5781	6292	6498	5960	5681	5155	5315

Fuente: CEG, PNC y Mingob; arreglo nuestro.

### Tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
28	30	32	37	38	44	47	45	48	46.6	41.4	39.5	33.4	34.4

\* Estimación personal no oficial, según información de la PNC.

2010	2011	2012	2013
6684	6240	6025	5896*

Fuente: Inacif; \* Otra fuente identifica 6072 casos.

2010	2011	2012	2013
46.5	43.4	39.0	38.2*

Estimación personal no oficial.

\* Si se aceptan los 6072 casos, la tasa asciende a 39.3

---

6 Gino Costa: *La situación de la Seguridad Ciudadana en América Latina*, American Working Group, 2012.

## La tasa de homicidios diaria

Dos organizaciones no gubernamentales (Fades, y Gam) manejan cifras de entre 15 y 17 homicidios diarios. La mayoría de muertes violentas registradas se han dado en los departamentos de Guatemala, Escuintla, Chiquimula, Petén, Santa Rosa e Izabal. Esto último plantea la reflexión de hasta dónde es conveniente establecer una tendencia a partir del análisis de datos globales para toda la república, ya que existe una contratendencia que apunta hacia incrementos importantes en algunos casos en lo local: Ciudad de Guatemala (341); Villa Nueva (129); Mixco (103); Villa Canales (44); y Amatitlán (35).

Los cuerpos aparecidos seccionados y con señales de tortura, desde 1990 parecen indicar el *modus operandi* del crimen organizado y la narcoactividad, producto de disputas internas y del envío de mensajes por “*lo que hicieron*” o “*dejaron de hacer*” algunos de sus asociados clandestinos, o alguien que se opuso a las extorsiones.

## La tenencia y circulación de armas de fuego

El uso de arma de fuego como medio para perpetrar los homicidios es dominante en más de 8 de cada 10 casos registrados. Se informa de la existencia de aproximadas 230.0 miles de armas de fuego pendientes de registro;<sup>7</sup> un cálculo adicional de 540,000 armas que circulan sin autorización; y sólo 460,000 que están registradas.<sup>8</sup>

---

7 De esas 230.0 miles de armas en circulación, 81,434 están en poder de la seguridad privada, 24,378 de la seguridad pública (PNC y Sistema Penitenciario) y 124,188 de uso particular. Fuente: Ministerio de la Defensa; *El Periódico*, 20 de junio del 2013, pág. 2.

8 *El Periódico*, jueves 4 de julio del 2013, pp. 4 y 5.

## Los alcances del Sistema de Justicia Penal

El porcentaje de impunidad en delitos contra la vida durante el año 2009 fue calculado en el 96.5% de los casos que ingresaron al sistema de justicia penal; a nivel de método ese porcentaje se deriva de la relación existente entre el total de homicidios registrados y las sentencias condenatorias emitidas durante ese año; sin embargo, el resultado varía si se relaciona el número de casos ingresados al OJ, tipificados como homicidios, en comparación con el número de sentencias condenatorias emitidas por este delito.

El bajo rendimiento sugiere un lento funcionamiento de la PNC y del MP; también el efecto generado por un disminuido número de acusaciones presentadas por el MP ante el OJ respecto a la magnitud de la criminalidad total.

Es necesario aclarar que: 1) en el caso de las sentencias condenatorias existe un obligado *efecto de arrastre*, es decir, de algunos casos acumulados desde años anteriores; y 2) cuya responsabilidad debería vincularse con el rendimiento de *la cadena de valor*<sup>9</sup> en el Sistema de Administración de Justicia.

---

9 Visión del Sistema de Justicia Penal que considera el funcionamiento estructural de las instituciones que lo integran: Policía Nacional Civil (PNC); Ministerio Público (MP); Organismo Judicial (OJ); Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP); y el Sistema Penitenciario (SP).

### Tasas de rendimiento del Organismo Judicial 2005-2010

CONCEPTO	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Homicidios cometidos*</b>	5538	5885	5781	6292	6498	5960
<b>Casos ingresados al OJ por el delito de homicidio**</b>	419	452	539	678	583	651
<b>Sentencias condenatorias**</b>	345	273	302	359	400	541
<b>% s/casos ingresados al OJ***</b>	82	60	56	53	68.6	83
<b>% s/homicidios cometidos***</b>	6	4.6	5	5.7	6	9

\* Fuente: Policía Nacional Civil.

\*\* Fuente: Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial (CENADOJ).

\*\*\* Elaboración propia.

### **Las violencias en Guatemala<sup>10</sup>**

A veces olvidamos reflexionar en torno a los orígenes y expresiones de las múltiples violencias que cotidianamente observamos y, en ocasiones, protagonizamos; en una apretada síntesis nos referimos a:

---

10 Más sobre este tema puede consultarse en: *Diálogos sobre violencias y juventudes*; Programa Juventud, Unión Europea, enero 2013.

**La violencia de la especie humana** como resabio de nuestros orígenes como especie: *somos animales violentos*;

**La violencia del sistema** que expresa lo débil de las bases de la convivencia social;

**La violencia del momento** como efecto de la existencia de la narcoactividad, el crimen organizado y las maras; asociada a: la producción, procesamiento, trasiego, almacenamiento, distribución, narcomenudeo, consumo de estupefacientes y psicodislépsicos; y del lavado de activos.

**La violencia cultural** que se expresa cuando reproducimos violencia en el deporte, en nuestras actitudes, en los mensajes trasladados por los medios de comunicación y, pese a ello, no nos damos cuenta que en este país los jóvenes están matando a otros jóvenes;

**La violencia intrafamiliar** expresada en el patriarcalismo, la paternidad irresponsable, la ausencia de trabajo dignamente remunerado, la drogadicción, los efectos de las condiciones que genera la pobreza, la desintegración familiar, las pandillas, las maras y la defensa territorial; y últimamente la maternidad temprana;

**La violencia de los antivalores:** la ambición, la competencia, el antagonismo, las rivalidades, la exclusión, la discriminación y el racismo;

**La violencia hipócrita:** ausencia de tolerancia, valores y principios; apego formal al comportamiento religioso, a la par de la existencia de conductas personales, familiares y sociales agresivas, ilegales y violentas;

**La violencia expresada en el deterioro de las instituciones democráticas:** el incumplimiento de la ley, práctica

de la corrupción, certeza de la impunidad, prácticas que nos hacen proclives a apoyar y a tratar de ser favorecidos por la narcoactividad y el crimen organizado;

**La violencia en el sistema político:** partidos, elecciones, desempeño de cargos públicos, enriquecimiento ilícito, lavado de activos, utilización de medios violentos, ilegales y criminales;

**La violencia heredada:** la contrainsurgencia y la insurgencia; la violencia derivada de los procesos de formación militar;

**La violencia que genera inseguridad:** alimenta la producción, consumo y uso de armas y municiones; establece territorios, incrementa las agresiones y genera confrontaciones;

**La violencia que reproducen los medios de comunicación:** alimentan la idea de la imitación y el mundo ideal de los súper héroes, particularmente en la niñez y la adolescencia;

**La violencia que nos angustia** ante la amenaza permanente de una confrontación nuclear a nivel mundial, que podría ser la primera y la última; y **aquellas otras violencias** que no he incluido.

## **Los efectos de la confrontación armada y la ausencia de políticas públicas**

No haber sido capaces de borrar de las estructuras políticas los resabios vinculados con la contrainsurgencia, ha incidido en que la paz sea ahora más violenta de lo que fue la guerra. Fue precisamente la confrontación armada que

se registró durante 36 años, la que determinó el contexto que ha servido como caldo de cultivo para el desarrollo del crimen organizado y la narcoactividad, desde donde se dio un proceso de contaminación hacia la juventud en riesgo y en conflicto con la ley penal, en especial con los jóvenes involucrados en pandillas y con aquellos que, debido a su reclusión en centros penales, rápidamente entraron en contacto con las estructuras del crimen organizado.

A partir de esa situación emergieron niveles de organización en las pandillas juveniles y como un desprendimiento de ellas, el surgimiento de las “*maras*”, “*el narcomenu-deo*”, “*el sicariato*”, y múltiples expresiones de conductas delictivas, como las extorsiones, la violencia grupal-territorial, hurtos y robos, y la aplicación de violencias rituales en muchos de los asesinatos cometidos en contubernio con el crimen organizado. Destaca como expresión reciente la participación activa de mujeres en estos procesos.

Hace falta dar atención a la urgencia de poner en vigencia políticas públicas vinculadas con esos problemas: 1) una política de prevención para los jóvenes involucrados en pandillas y en conflicto con la ley penal; 2) diseñar y poner en funcionamiento un sistema penitenciario eficiente que garantice la reeducación, y reinserción a la sociedad después del cumplimiento de las condenas; 3) no mezclar en los centros penales a los internos en prisión preventiva con aquellos que ya están cumpliendo condena; y 4) dar ubicación y tratamiento diferente a los miembros de las estructuras del crimen organizado que se encuentren detenidos en los centros de reclusión.

En todo caso, *la contrainsurgencia* sigue siendo una estructura mental generadora de capacidad para ejercer vio-

lencia; antes en contra de “*un enemigo interno*”, ahora en contra de cualquiera que pretenda alterar las actuales bases de dominación, para generar un modelo de convivencia plural, democrático, respetuoso de la diversidad, la pluralidad, y de los derechos humanos.\_

Lograr la concreción de ese modelo de convivencia plural significaría dejar atrás un capítulo no superado de nuestra historia, a fin de poder enfrentar la situación de violencia que actualmente vivimos, y establecer las condiciones propicias para dar cumplimiento a los Acuerdos de Paz, focalizados prioritariamente en el objetivo de alcanzar *la justicia de transición*, es decir, dar prioridad al alcance de la verdad, la justicia y la reparación, para luego afrontar el perdón y olvido.

Solo así, Guatemala dejará de ser un país pobre, dividido y violento.

### **Los paradigmas de la seguridad en el contexto regional**

Aunque la región centroamericana ha manifestado diversas orientaciones respecto a los paradigmas aplicables a la seguridad y la justicia, desde 1995 **la Seguridad Democrática** es su paradigma oficial; al menos en los países cuyos parlamentos ratificaron el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, convirtiéndolo en ley de la república.

Muy cercano al paradigma de la Seguridad Democrática se encuentra el de **la Seguridad Humana** (1993), propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); este concepto vincula el desarrollo humano con el ejercicio de los derechos humanos, el bienestar colectivo, la

equidad y la sostenibilidad. En su informe de 1994 el PNUD lo desarrolló ubicándolo en el nivel de sus dos componentes: 1) Seguridad ante amenazas crónicas como el hambre, enfermedad y represión; y 2) Protección contra alteraciones súbitas o violentas en el modo de vida. En un ámbito de acción donde **la seguridad** representa la libertad respecto al miedo y **el desarrollo** la libertad respecto a las necesidades.<sup>11</sup>

Sin embargo, en algunos de los países de la región (Guatemala, El Salvador y Honduras), pareciera que la tendencia se orienta hacia el paradigma de **la Seguridad Hemisférica**,<sup>12</sup> que esencialmente incorpora a la agenda regional nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos, como efecto de los atentados efectuados el 11 de septiembre del 2001 en territorio estadounidense. De esta cuenta se incrementa la presencia militar en las tareas de seguridad exterior e interior; se plantean políticas contra la narcoactividad, el crimen organizado, y las pandillas; y se abre la percepción de los problemas que pueden ser considerados una potencial amenaza a la seguridad del Estado.

Si la legislación vigente en materia de seguridad y justicia a nivel regional ubica como eje central al Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, suscrito en diciembre de 1995, en el cual se plantea que la **Seguridad Democrática** es inseparable de la dimensión humana; y que el respeto a la dignidad esencial del ser humano, el mejo-

---

11 Héctor Rosada-Granados: **Guatemala, 1996-2010: hacia un Sistema Nacional de Seguridad y Justicia**; *op. cit.*, p. 12.

12 Aprobado en octubre del 2003 por la Organización de Estados Americanos (OEA), mediante la Declaración sobre Seguridad de las Américas.

ramiento de su calidad de vida y el desarrollo pleno de sus potencialidades, constituyen requisitos para la seguridad en todos sus órdenes,<sup>13</sup> es indudable que esta percepción se encuentra mucho más cercana al paradigma de la **Seguridad Humana** que al de la **Seguridad Hemisférica**; y que así debe continuar.

Al referirse al nuevo modelo de seguridad regional,<sup>14</sup> se establece que se sustenta en un balance razonable de fuerzas; el fortalecimiento del poder civil; la superación de la pobreza extrema; la promoción del desarrollo sostenido; la protección del medio ambiente; la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas; todo ello totalmente compatible con una visión desde la óptica de la **Seguridad Democrática**.

Tanto el cambio de paradigmas como el surgimiento de la transición política hacia la democracia (1986), incidieron en el debilitamiento de la aplicación de los principios de *la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN)*,<sup>15</sup> aunque lamentablemente como antes indicamos, eventos posteriores generaron las condiciones propicias para su retorno; entre ellos: la aprobación de la *Declaración Sobre Seguridad en las Américas* (2003) de la Organización de Estados Americanos (OEA), en la que se establece un nuevo concepto de *Seguridad Hemisférica*; la permanencia de la mentalidad

---

13 Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana: **Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica**; Talleres Gráficos de Tipografía Offset Laser, de El Salvador, 1996, artículo 10, inciso b), p. 21.

14 Artículo 3, literal c) del prólogo del Tratado Marco.

15 José Comblin (1998): *Doctrina de Seguridad Nacional*; Editorial Nueva Década, San José, Costa Rica.

militar proclive a las políticas contrainsurgentes; la expansión de la agenda de seguridad norteamericana; el crecimiento desmedido de las pandillas y maras; la implantación de una nueva visión contra el terrorismo; y el crecimiento y expansión de la narcoactividad apoyada por las expresiones locales del crimen organizado; y la militarización de las estructuras de la seguridad interna.

El final de “*la guerra fría*” (1989) abrió el espacio al surgimiento (1993) del concepto de ***Seguridad Humana***. Nuevo paradigma que cambia el énfasis sobre la seguridad nacional a fin de priorizar la seguridad de las personas; esto implica una nueva lógica para aceptar que es indispensable pasar de una seguridad a través de armamentos a una seguridad sustentada en el desarrollo humano sostenible; de una seguridad territorial a una seguridad alimentaria, laboral y ambiental. El concepto de *seguridad humana* vincula el *desarrollo humano* con el ejercicio de los *derechos humanos*, el bienestar colectivo, la equidad y la sostenibilidad; significa crear sistemas que faciliten a las personas los elementos básicos de supervivencia, dignidad y medios de vida.

Requiere un esfuerzo concertado para elaborar normas, procesos e instituciones que se ocupen sistemáticamente de las inseguridades. Permite a las personas realizar su potencial y participar plenamente en la toma de decisiones. La seguridad humana complementa a la seguridad estatal, promueve el desarrollo humano y realza los derechos humanos; amplía el foco del desarrollo humano más allá del concepto de crecimiento con equidad.

La firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (1995), y el final de las negociaciones de paz en Guatemala (1996), al habilitar un proceso de aper-

tura hacia la democracia y la transformación institucional, hizo evidente que los marcos de seguridad que se aplicaron durante la vigencia del Estado contrainsurgente eran inadecuados para funcionar en un Estado democrático.

Son evidentes los aportes que en materia conceptual se derivan del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, en especial el concepto de **seguridad democrática** que lo estructura, en tanto concepción alternativa de seguridad que busca rescatar el bienestar de la sociedad y sus integrantes, como fin último de la organización del Estado.

El concepto de la **Seguridad Democrática**<sup>16</sup> apunta hacia la interpretación de que en Guatemala operan dos marcos conceptuales de seguridad distintos y divergentes: uno inútil pero operativo –el derivado de la Doctrina de la Seguridad Nacional– y otro útil pero inoperante –los conceptos de seguridad democrática e integral plasmados en el Tratado Marco y en los Acuerdos de Paz.

Por ello, el término **Seguridad Democrática** hace referencia a la existencia de un Estado capaz de 1) *promover acciones de desarrollo*, que a la vez inciden en generar condiciones de bienestar para su población y en 2) *contener riesgos y amenazas*. La acción del Estado democrático se tra-

---

16 Bernardo Arévalo de León: sociólogo guatemalteco, primer director del Proyecto Reconstrucción de Sociedades de Posguerra (WSP), durante el período 1999-2005; consultar también: Bernardo Arévalo de León: *Los debates de la seguridad* (2002); en *Seguridad democrática en Guatemala desafíos de la transformación*; Magna Terra Editores, pp. 217-233; y Bernardo Arévalo de León: *De la seguridad pública a la seguridad ciudadana: retos y tropiezos*; *op. cit.* pp. 235-253.

duce en la definición de políticas de desarrollo, cuyas medidas específicas buscan procurar las condiciones de bienestar que demanda su población y generar calidad de vida.

El fondo de lo propuesto en los anteriores paradigmas apunta hacia el desplazamiento de los ejes que conformaron la concepción de seguridad en el marco de la Doctrina de la Seguridad Nacional: 1) el objeto de la seguridad ya no es el Estado, sino la persona humana concebida de manera integral; 2) el orden político se caracteriza por la aspiración democrática, eliminando su carácter autoritario; 3) la institucionalidad de la seguridad se resuelve en el marco del Estado democrático de derecho; y 4) la Agenda de Seguridad del Estado se amplía e incorpora otras temáticas además de la Defensa.

Sin embargo, al adoptar la Declaración Sobre Seguridad en las Américas, se crea un nuevo concepto de **Seguridad Hemisférica**, en el cual se amplía la definición tradicional a partir de la incorporación de nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales. De esta cuenta, casi todos los problemas pueden ser considerados ahora una potencial amenaza a la seguridad.<sup>17</sup>

La implementación de este nuevo concepto multidimensional constituye un riesgo de aumento del *aseguramiento*<sup>18</sup> de los problemas de la región y, por consiguiente, la militarización como una respuesta para confrontarlos.

---

17 Gaston Chillier y Laurie Freeman (2005): *El nuevo Concepto de Seguridad Hemisférica de la OEA: Una amenaza en Potencia*; Washington Office on Latin America (WOLA); informe especial.

18 **Aseguramiento**: convertir a ciertos problemas en componentes de la política de seguridad, cuando les correspondería ser tratados en otras políticas públicas.

Existen cuatro factores que apuntan hacia esa tendencia: 1) la tendencia histórica de intervención política de las fuerzas armadas durante regímenes autoritarios; 2) la guerra de los mandos políticos de los Estados Unidos contra la narcoactividad; 3) las crisis de los sistemas de seguridad pública; y 4) la guerra contra el terrorismo lanzada por el gobierno norteamericano.

Las deficiencias de este nuevo concepto de seguridad crea las condiciones para justificar, como nunca antes, el uso de las fuerzas armadas de los países de la región en misiones que tradicional y formalmente no les corresponden, planteando serios obstáculos al largo y trabajoso camino de consolidación de las democracias regionales y el fortalecimiento de las instituciones civiles.

La presión que ejerce el gobierno norteamericano en el marco de su política antinarcoactivos para la región, es uno de los factores principales que ha influido en la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interior. Un segundo factor ha sido la carencia de una política estatal de seguridad ciudadana que responda al incremento de las tasas de criminalidad.

La *“guerra contra el terrorismo”* lanzada como respuesta a los acontecimientos de septiembre del 2001, prioridad de la política exterior de Estados Unidos, el Pentágono y su Comando Sur, exacerba aún más la tendencia regional hacia la militarización, y sus consecuentes impactos sobre los derechos humanos y la democracia. Surge así una nueva agenda hemisférica en donde *“las nuevas amenazas”* que según ellos confronta la región, son problemáticas de distinta naturaleza como el terrorismo, el narcotráfico, el crimen

organizado, las pandillas y las actividades de los movimientos sociales populistas, identificados como “*radicalismos populares*”.

Las principales consecuencias que esta declaración ha generado son: 1) ha actualizado un obsoleto esquema de seguridad propio de *la guerra fría*; 2) ha puesto en evidencia la imposibilidad de crear una agenda común para la seguridad de la región; y 3) ha aumentado el aseguramiento de los problemas de la región y, como consecuencia, la militarización como estrategia para confrontarlos.

Dos son los principales problemas que esta situación ha determinado: 1) tratar problemas comunes en la región desde la óptica de la seguridad nacional, concibiéndolos como una amenaza, crea las condiciones para el aseguramiento de problemas de distinta índole que no deberían ser parte de una agenda de seguridad hemisférica; y 2) al tratar indistintamente las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, esta declaración diluye la diferencia entre los conceptos de seguridad y defensa, y promueve la disolución de las líneas de competencia de las fuerzas de seguridad y las de las fuerzas armadas; con ello contribuye a retroceder lo avanzado en materia de subordinación de las fuerzas armadas a las instituciones civiles democráticas, legítimamente establecidas.

### **Antecedentes y perspectivas**

Ubicados en el contexto de altos niveles de violencia e inseguridad en el país, producto indudable del escalamien-

to de la actividad de los carteles de la narcoactividad y del crimen organizado, es válido preguntarse cuál es la temática relevante que en esta materia afecta prioritariamente a Guatemala y cuáles son sus prioridades estratégicas.

Lo relevante para Guatemala sería lograr que procesos que se iniciaron hace ya varios años, consolidaran sus dinámicas y garantizaran la continuidad de sus efectos. Esto conllevaría el reconocimiento de que esos procesos han ido acumulando propuestas que, al madurar, pueden constituir la esperanza de un aporte encaminado a garantizar que el Estado guatemalteco contará con la institucionalidad y los recursos humanos necesarios para garantizar mejores y permanentes niveles de *seguridad ciudadana* a su población.

Asumimos por ***seguridad ciudadana***: “una modalidad específica de la seguridad humana, que puede ser definida inicialmente<sup>19</sup> como la protección universal contra el delito violento o predatorio. Seguridad ciudadana es la protección de ciertas opciones u oportunidades de todas las personas –su vida, su integridad, su patrimonio– contra un tipo específico de riesgo (el delito) que altera en forma “súbita y dolorosa” la vida cotidiana de las víctimas”.<sup>20</sup>

---

19 El Informe lo considera como “inicial”, porque la definición de un concepto complejo en realidad no se reduce a su primer enunciado, sino que se va dilucidando o construyendo a lo largo del discurso y a medida que van siendo “descubiertos” sus alcances, sus relaciones con otros conceptos y su funcionamiento en sucesivos contextos.

20 Informe sobre Desarrollo Humano 2009-2010, *op. cit.* p. 31.

## Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática

El ciclo de propuestas e intentos para avanzar en el complejo tema de las reformas al sector seguridad y justicia, se inició el 19 de septiembre de 1996 con la firma del Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, en el contexto de las negociaciones de paz en Guatemala (1991-1996). Es allí en donde se encuentran los primeros elementos para visualizar la articulación de un Sistema Nacional de Seguridad que, doce años después, su Ley Marco consideró como: *“... el marco institucional, instrumental y funcional de que dispone el Estado para hacer frente a los desafíos que se le presenten en materia de seguridad, mediante acciones de coordinación interinstitucional al más alto nivel y sujeta a controles democráticos”*.<sup>21</sup>

Para que esta aportación no se pierda en la niebla que genera la historia, es conveniente que cada quien consulte el Acuerdo,<sup>22</sup> a fin de volver a leer, si es que ya lo hizo antes, aquellos puntos centrales que expresan el mejor acercamiento en relación con una Agenda de Reformas al Sector

---

21 Artículo 3, del Decreto N° 18-2008 Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, aprobado por el Congreso de la República el 11 de marzo del 2008.

22 Puede encontrarse en: Héctor Rosada-Granados: **Guatemala, 1996-2010: hacia un Sistema Nacional de Seguridad y Justicia**; Cuaderno de Desarrollo Humano 2009-2010-1, Serviprensa, Guatemala, 2010; pp. 18-21.

Seguridad y Justicia, y que asuma el compromiso de revisar críticamente cuáles de esos contenidos se han cumplido o están en proceso de hacerlo.

Como factor determinante en este propósito, es indispensable que el proceso de intervención conjunta efectuado desde hace algunos años entre el Ministerio Público (MP) y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), logre madurar las condiciones propicias para garantizar respuestas adecuadas en la investigación, persecución, y condena de las redes criminales responsables del deterioro que hasta la fecha ha acumulado el Sistema de Administración de la Justicia Penal, en particular la Policía Nacional Civil (PNC), la Defensa Pública Penal, los tribunales del ramo Penal, las salas de Apelaciones, el Ministerio Público, el Sistema Penitenciario, y los equipos de abogados que se han prestado para desviar las causas iniciadas, en beneficio de los intereses del crimen organizado.

### **Los proyectos derivados del WSP Internacional**

Uno de los pioneros esfuerzos buscando dar cumplimiento a los compromisos contraídos en los Acuerdos de Paz, en materia de *seguridad y justicia*, se expresó en las múltiples propuestas generadas en el Proyecto WSP-Internacional (*Sociedades Desgarradas por la Guerra*).<sup>23</sup> Algunas de ellas se concretaron en el texto de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad aprobada y puesta en vigencia a partir de marzo del 2008. Este instrumento legal representa a uno de los productos finales generados durante más de

---

23 Edelberto Torres-Rivas & Bernardo Arévalo de León (1999): *Del Conflicto al Diálogo: El WSP en Guatemala*; FLACSO-Guatemala & UNRISD; F&G Editores & Fotograbado Llerena, Guatemala.

doce años de análisis, propuestas y debates, a partir de los cuales se ha logrado concretar un esfuerzo que recoge los principales contenidos del Acuerdo de Paz antes mencionado, aunque es necesario reconocer que ninguno de los dos gobiernos instalados durante el período 2008-2015 le ha dado la importancia que merece.

Esas propuestas fueron efecto de una amplia experiencia multisectorial estimulada por las dinámicas que generaron estos proyectos, en particular: 1) Hacia Una Política de Seguridad para la Democracia (POLSEDE: 1999-2002); 2) Hacia una Política de Seguridad Ciudadana (POLSEC: 2002-2003); y 3) Fortalecimiento de Organizaciones Sociales en Temáticas de Seguridad (FOSS: 2003-2005); además de valiosas aportaciones registradas durante el período 2002-2010 provenientes de la Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática, la Comunidad de Defensa, las Mesas Multisectoriales de Diálogo, la Mesa de Seguridad y Justicia de la Secretaría de la Paz, la Secretaría de Análisis Estratégico –las dos últimas de la Presidencia de la República–, el Plan Visión de País, el Consejo Asesor de Seguridad de la Presidencia de la República, la Comisión de Seguridad del Foro Permanente de Partidos Políticos, el Centro de Estudios de Guatemala (CEG), y el Centro de Estudios Estratégicos y de Seguridad para Centroamérica (CEESC), entre otros.

Es necesario recapacitar en que durante la experiencia que vivimos en esas dinámicas multisectoriales, muchos contenidos fueron suficientemente discutidos y consensuados; lo que procedería es retomarlos para actualizarlos y continuar su desarrollo en el contexto de los Acuerdos de Paz, recordando que tanto en el POLSEDE, en el POLSEC y en el FOSS existen avances sustantivos de desarrollo concep-

tual y teórico, en materia vinculada con los problemas que hoy manifiestan la seguridad y la justicia.<sup>24</sup>

### **Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad**

El Acuerdo de Paz que trata sobre el tema de *la seguridad y la justicia*<sup>25</sup> no tomó en cuenta la necesidad de enfrentar los problemas derivados de un mal funcionamiento del sector, mediante la estructuración de un Sistema Nacional de Seguridad, aunque sí consideró varios de sus componentes. El eje doctrinario de esta Ley Marco gira en torno al paradigma de la *Seguridad Democrática*, complementando al paradigma de la *Seguridad Integral* incluido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, ley de la república a partir de 1997. Pese a lo valioso de esta coincidencia, no haber dado aplicación a esta Ley Marco mediante el apoyo de los gobiernos de turno (2008-2015) eliminó la posibilidad de hacer funcionar un instrumento que hubiera sido de tremenda utilidad para el funcionamiento del sector seguridad y justicia.

No haber apoyado su implementación y ejecución, ni reconocido su importancia, facilitó la emergencia de condiciones adversas que actuaron como detonante de improvisaciones en cada uno de esos gobiernos, dirigidas a orientar la acción pública en materia de seguridad limitándola a las propuestas y estrategias –muchas de ellas reacciones ante

---

24 Aparte de la existencia de copias en poder de aquellos que participaron en estos esfuerzos, el suscrito está en la mejor disposición de facilitar el acceso a fuentes personales.

25 Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática.

momentos de crisis— generadas por las autoridades del Ministerio de Gobernación, que se caracterizaron por su inexperiencia, su pasado militar, y su ignorancia respecto al manejo del sector; condiciones agravadas por el hecho de que en ambos gobiernos se dio una notoria transitoriedad en los puestos de dirección, especialmente en el del encargado del Ministerio.

Es conveniente hacer la observación de que, si se hiciera un análisis de la estructura del Ministerio de Gobernación, a partir del estudio comparativo de sus dependencias versus los montos presupuestarios asignados a cada una, el resultado sería que un alto porcentaje del presupuesto lo consume la Policía, lo cual daría cabida a concluir que en lugar de tener un Ministerio de Gobernación —del interior como se identifica en otros países— lo que se tiene es un Ministerio de Policía, lo cual le restaría legitimidad al Ministerio de Gobernación para participar en el Sistema Nacional de Seguridad y al Ministro de Gobernación para participar en el Consejo Nacional de Seguridad.

Paralelo a ello, no se tomó la decisión de analizar la existencia de un conjunto de leyes dispersas, anacrónicas e inútiles, menos la posibilidad de enfrentar el diseño y puesta en funcionamiento de un instrumento legal único, coherente, adecuado a las circunstancias tan graves que en esta materia hemos vivido; especialmente ante la existencia de una institucionalidad debilitada y a la negativa a aprovechar los recursos humanos calificados en el ramo que ya posee el país.

La finalidad del Sistema Nacional de Seguridad es contribuir a la seguridad de la Nación, la protección de la persona humana y el bien común; dar coherencia y coordinación

al funcionamiento de instituciones, políticas, normativas y controles en materia de seguridad en el marco del Estado de Derecho. Prioritariamente, plantea establecer una institucionalidad de máximo nivel en materia de seguridad, para coordinar las instituciones e integrar y dirigir las políticas públicas de prevención y reacción, conforme a las necesidades del país y siguiendo la ruta crítica que le determine la Política Nacional de Seguridad, la Agenda Estratégica de Seguridad y el Plan Estratégico de Seguridad de la Nación, cuya definición es una de las principales funciones del *Consejo Nacional de Seguridad*, órgano coordinador de este Sistema. Ninguna de las tres funciones anteriores lograron vigencia y, menos, influyeron en la realidad caótica que ha manifestado el sector seguridad.

El primer equipo gubernamental<sup>26</sup> llamado a poner en vigencia la Ley Marco optó por diseñar, debatir y poner en ejecución otro tipo de mecanismo,<sup>27</sup> al cual haremos referencia más adelante, sin darle la importancia que posee la Ley Marco, ni reconocer que ya había entrado en vigencia. El segundo equipo gubernamental,<sup>28</sup> en parte por su composición altamente militar, también planteó otro tipo de mecanismo,<sup>29</sup> cuyos contenidos no lograron cumplirse satisfactoriamente; tampoco reconocieron su importancia.

Sin embargo, utilizaron algunos espacios previstos en la Ley Marco, para establecer el control militar de las agen-

---

26 Correspondió al período 2008-2012.

27 El Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia.

28 Corresponde al período 2012-2016.

29 Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz.

cias de inteligencia<sup>30</sup> —y no su coordinación como estaba previsto en esta Ley y en su Reglamento Interno. Aunque la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado (SIEE) estuvo en sus inicios dirigida por un civil, se trató de uno de los cuadros orgánicos al gobierno militar, que contaba con una larga experiencia trabajando con militares. La SIEE estaba previsto en el Decreto 18-2008 del Congreso de la República, como uno de los componentes del Sistema Nacional de Inteligencia, el cual tampoco llegó a integrarse ni a funcionar como lo indica la Ley Marco.

Para completar el panorama, habría que mencionar que el equipo gubernamental<sup>31</sup> durante el cual se diseñó y debatió esta Ley Marco no demostró interés en su desarrollo, como tampoco lo había demostrado hacia los Acuerdos de Paz y, menos, hacia los productos generados posteriormente; a este equipo se le acusa de ejecuciones extrajudiciales cometidas en contra de presidiarios, acaecidas durante la toma policial de una Granja Penal. Durante el 2007 fue necesario remover a todo el equipo de la seguridad debido al secuestro y posterior ejecución extrajudicial en territorio guatemalteco, de tres diputados al Parlamento Centroamericano y su piloto.

La Ley Marco hubiera influido en evitar esa situación, ya que considera un nivel de coordinación interinstitucional, incluyendo a las instituciones que tienen jurídica, orgánica y funcionalmente responsabilidad en la seguridad de la

---

30 Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional, del Ministerio de la Defensa Nacional (DI-MDN); y Dirección General de Inteligencia Civil (DICRI) del Ministerio de Gobernación.

31 Corresponde al período 2004-2008.

Nación, de acuerdo con su ámbito de actuación. La máxima autoridad del Sistema es el Consejo Nacional de Seguridad; integrado por: 1) el presidente de la República, quien lo preside; 2) el vicepresidente de la República, quien le sustituye en su ausencia; 3) el ministro de Relaciones Exteriores; 4) el ministro de Gobernación; 5) el ministro de la Defensa Nacional; 6) el secretario de Inteligencia Estratégica de Estado; y 7) el procurador general de la Nación. Los hechos apuntan a que, después de su vigencia, los gobiernos que debieron acatar esta ley, se negaron a integrar el Consejo Nacional de Seguridad, habiendo sustituido sus funciones mediante el funcionamiento de *un gabinete de seguridad*.

Habiendo participado durante todas las etapas de su concepción, siempre pensamos que la sola vigencia de esta Ley Marco no garantizaría cambios inmediatos en materia de seguridad; pero creímos que sería posible avanzar en cada uno de los períodos presidenciales, a fin de hacer posible la toma de decisiones dentro del marco de una política de Estado en materia de seguridad y justicia, basándose en la articulación de las políticas de desarrollo humano, seguridad y justicia como parte de un mismo sistema coherentemente integrado.

Lamentablemente nos equivocamos; hasta este momento dudo que estando en medio de la actual crisis política, se piense en una posible intervención de la institucionalidad prevista en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad; de hecho podría asegurar que tal Sistema no existe y, en las actuales circunstancias, difícilmente lograría existir.

## El Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia

El 15 de abril del 2009 el Estado guatemalteco <sup>32</sup> suscribió un *Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia*. Sus antecedentes se ubican en la protesta y movilización de diversos sectores organizados de la sociedad guatemalteca, expresando el sentir y los propósitos de actores organizados trabajando a nivel de plataformas multisectoriales. Casi todo lo que se incluye en ese Acuerdo se origina en las discusiones que se dieron en el contexto del diálogo y negociaciones por la paz, al igual que durante las jornadas posteriores a la firma de los Acuerdos de Paz.

Lo propuesto en los grupos multisectoriales pareciera ser expresión de *“la suma de todos nuestros miedos”*, dando la impresión de que en otros momentos de nuestra historia, cuando las crisis nos hacen reaccionar, los primeros pasos se orientan hacia la visualización de una agenda pendiente, que expresa el deseo y la urgencia de construir colectivamente un gran diagnóstico de país, para negociar qué va primero y qué va después; cómo lo hacemos y con qué lo hacemos; lo malo es que pasa el tiempo y no avanzamos, condenando a lo propuesto a diluirse en el tiempo.

Ya es tiempo de entender que el hecho de sumar lo que nos preocupa no siempre facilita una visión estratégica de lo que realmente es prioritario, y de lo que efectivamente podríamos resolver. Como dijera Bernardo Arévalo, *“si todo es prioritario, nada es prioritario”*. Por ello es necesario

---

32 Lo asumimos como “Acuerdo de Estado” por haber sido firmado por los presidentes de los Organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial; fue firmado también por el fiscal general de la República, jefe del Ministerio Público.

abordar aquellos compromisos estratégicos que juzgamos prioritarios, en tanto condiciones indispensables para generar futuros procesos encaminados hacia la refundación de las instituciones de la seguridad y la justicia en el país.

Para octubre del 2010 el Acuerdo Nacional había muerto por inercia: dejó de ser tema de interés para los medios de comunicación; la convergencia política a su favor dejó de ser importante; como dijimos en ese momento, al igual que con los Acuerdos de Paz, parecería que se le había pasado su momento. Pero aun así, creímos que aún no habíamos tocado fondo; pensábamos que era posible llevar adelante un proceso de refundación de las estructuras de la seguridad y la justicia, orientados por la agenda que desde hacía quince años se había sugerido a las autoridades estatales del ramo.

En estos momentos, junio del 2015, las condiciones existentes en materia de seguridad y justicia se han deteriorado sensiblemente, ante el avance de la narcoactividad y el crimen organizado en todos los espacios gubernamentales, y la contaminación existente en todas las estructuras del Estado. Contamos únicamente como factor de alivio con el accionar de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), que por el momento garantiza la continuidad de la investigación y persecución penal de los casos que conjuntamente con el Ministerio Público están gestionando, cubriendo por primera vez en la historia a funcionarios de alto nivel. El resto del esfuerzo para lograr un resultado satisfactorio, que permita convertir los juicios en condenas, cuando así proceda, dependerá de las instituciones que integran el Sistema de Administración de Justicia Penal, en especial de la idoneidad, capacidad, ética y hon-

radez de aquellos que las presiden e integran, particularmente de un Ministerio Público profesional, transparente y altamente calificado.

### **Lo prioritario en el momento actual**

Dejo los detalles para otra ocasión; pienso que en este espacio debo limitarme a retomar y sugerir aquellos bloques temáticos de alta relevancia para el país, que deberían ser los primeros en abordarse. Acciones que juzgo pertinentes, sin llegar a profundizar aún en el análisis de la viabilidad de su cumplimiento, sino tan sólo sugerir algunos de sus componentes y una ruta estratégica para su ejecución. Temas que podrían ser interpretados como *la Agenda Estratégica del Estado en Seguridad y Justicia*, asumiendo que no han sido abordados ni se han registrado avances en su cumplimiento.

El objetivo central de un esfuerzo de esta naturaleza debería ser la retoma, estudio y debate de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, en el entendido de que la consolidación de cada uno de sus componentes determinaría la solidez y certeza de la prioridad siguiente, planteando *una ruta crítica* en el proceso de su ejecución. Las demás prioridades deberían caminar hacia: la Refundación del Modelo Policial; el Fortalecimiento de la Administración de la Justicia Penal; la Instalación de un Sistema Correccional Funcional y Eficiente; el Establecimiento de un efectivo Control de Armas y Municiones, buscando la aprobación de una Política Nacional de Desarme; y la Existencia de un Registro, Supervisión y Control de los Servicios Privados de Seguridad e Inteligencia.

Actualizar y hacer efectiva la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad es cuestión de tomar la decisión política de actuar en este sentido; revisando sus componentes originales; comparándolos con las demandas de la población; analizando la viabilidad de su ejecución; anticipando la calidad y capacidad que deberán tener los recursos humanos destinados para su operatividad; y tomando en consideración que, como sucede cuando queremos construir un edificio nuevo de varios pisos, una de las primeras medidas a tomar en cuenta será diseñar y construir sus cimientos, luego procedería prepararse para procesar los desechos que saldrán del hoyo en donde los ubicaremos.

Valga la figura anterior para reflexionar en torno al reto que nos plantea la construcción de nuevas instituciones sociales; esas instituciones también necesitan cimientos que harán necesario remover los que actualmente sabemos que no son adecuados, por su alta corrupción y proclividad con el delito. Esa remoción demandará ubicar en su lugar a nuevos recursos humanos con capacidad para hacerla trabajar correctamente y sentar las bases de su futuro. El problema derivado sigue siendo el mismo: ¿qué hacemos con los desechos?; ¿cómo procesamos a esos individuos que es necesario descartar por su incapacidad y proclividad hacia la corrupción y el delito?; ¿cómo evitamos que al dejarlos cesantes se conviertan en fuentes de más violencia, delincuencia e inseguridad, y que inevitablemente pasen a integrar los espacios que genera el crimen organizado?

La Refundación del Modelo Policial, por ello, la capto como *una decisión política estratégica* en la ruta crítica establecida, porque es precisamente a partir de la depuración de los cuerpos policiales, de donde han emergido los mejo-

res soportes para el crimen organizado y la narcoactividad. Debido a ello, debe tomarse en consideración que se está construyendo en cascada cada uno de los pasos siguientes, siguiendo un ordenamiento de prioridades que nos va indicando cuál deberá ser el siguiente paso. Estoy seguro que debería tratarse de la ubicación del nuevo cuerpo policial en **la cadena de valor**, lo que significa que ese tercer paso apunta hacia la articulación de lo policial con las demás instituciones responsables del proceso de investigación y acusación penal.

El Fortalecimiento de la Administración de la Justicia Penal determinaría la existencia de un esfuerzo conjunto a nivel interinstitucional, para cubrir la acción articulada de los componentes de **la cadena de valor**. Basados en la vigencia de la Ley Marco retomada, rediseñada y puesta en funcionamiento, se podría avanzar hacia la Refundación del Modelo Policial, el primero de los eslabones de esa cadena; ello implica que en adelante será obligado trabajar en los futuros empates, compromisos y capacidades que deberán tener el resto de ellos: el Ministerio Público; el Instituto de la Defensa Pública Penal; el Colegio de Abogados y Notarios; las universidades del país que ofrecen programas de educación en Ciencias Jurídicas y Sociales; los Tribunales de Justicia Penal, las Salas de Apelaciones; la Corte Suprema de Justicia; y el Sistema Penitenciario.

Nótese que en nuestro país a **la cadena de valor** deberán agregársele dos eslabones: 1) un primer eslabón identificado con una política de prevención de la violencia, orientada prioritariamente hacia la juventud en riesgo y en conflicto con la ley penal; y 2) un eslabón final dirigido a crear las condiciones para hacer posible la reinserción a la

sociedad, cuando aquel que haya sido privado de su libertad logre cumplir su condena; de esa forma evitaremos que el ciclo se repita permanentemente.

En vista de que el tema de **la cadena de valor** ameritaría más espacio y capacidad para trabajarlo a detalle, opto por proponer la consulta al ensayo<sup>33</sup> al que hice referencia con anterioridad, en donde trabajé este tema con mayor énfasis, especialmente en lo referido a: Instalación de un Sistema Correccional Funcional y Eficiente; Efectivo Control de Armas y Municiones; y Registro, Supervisión y Control de los Servicios Privados de Seguridad e Inteligencia.

De esta forma, he identificado seis prioridades a enfrentar para hacer posible la activación de una propuesta encaminada hacia la recuperación y concreción de la idea de estructurar **un Sistema Nacional de Seguridad y Justicia**. Estoy seguro de que existen otras prioridades, tal vez más apremiantes que las anteriores, pero las que apunto las considero necesarias, realistas y alcanzables.

## Una reflexión final

Es indispensable apoyar el proceso de maduración política de la articulación de un Sistema Nacional de Seguridad y Justicia, a partir del cual el Estado garantice altos niveles de seguridad ciudadana, la disminución de la violencia y el combate a la narcoactividad y al crimen organizado. No es obligatorio que el texto de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad permanezca tal y como fue concebido;

---

33 Héctor Rosada-Granados: **Guatemala, 1996-2010: hacia un Sistema Nacional de Seguridad y Justicia**; Cuaderno de Desarrollo Humano 2009-2010-1, Serviprensa, Guatemala, 2010; pp. 40-44.

podría ser que a partir del proceso crítico de su evaluación objetiva surgiera lo necesario, lo realista, lo posible y lo conveniente, a fin de que durante los próximos años pudiera apoyar la validez de una agenda estratégica que delimite los temas prioritarios a enfrentar en materia de Seguridad, Justicia y Paz.<sup>34</sup>

Esta propuesta podría producir nuevos contenidos y nuevas formas de entendimiento, que representaran la ruta crítica para abordar el diseño y asumir la puesta en ejecución, de la institucionalidad estatal indispensable para dar cumplimiento al mandato constitucional de proteger a la persona y a su familia, en el contexto de la realización del bien común, garantizando a todos los guatemaltecos y las guatemaltecas la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de su persona.

Una vez más hacemos énfasis en la necesidad de que, como parte integrante de la profesionalización de los recursos humanos destinados a prestar servicios de seguridad, se recupere el control y se elimine la actual situación militarizada del Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad (INEES), responsable según la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, de ser el marco institucional, instrumental y funcional que el Estado dispone para formar, profesionalizar y especializar el recurso humano idóneo en el ámbito de la seguridad de la Nación.

En ese camino es de vital importancia priorizar la temática vinculada con la refundación policial, estructurándo-

---

34 Sugiero que en esta línea de acción se analicen los Acuerdos Gubernativos N° 166-201 y 174-2012; Reglamento de La Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad y sus reformas.

la mediante la instalación de un modelo policial preventivo; un modelo policial de investigación criminal especializada; y la formación de fuerzas especiales responsables de enfrentar las acciones delincuenciales del crimen organizado y la narcoactividad, eliminando las redes en las que operan.

Complementariamente, será conveniente contar con el registro, supervisión y control de los servicios privados de seguridad e inteligencia, dando prioridad especial a la aprobación del reglamento operativo del Sistema Nacional de Inteligencia previsto en la Ley Marco. Finalmente, se deberá poner especial atención a la necesidad de debatir localmente las políticas de prevención del delito, articulando este proceso con el estímulo al cumplimiento de los controles democráticos al Sistema Nacional de Seguridad, en particular al funcionamiento eficiente del control ciudadano.

Este orden de prioridades estructura el contenido fundamental de *la agenda estratégica del país en materia de seguridad y justicia*, ordenado según temas que condicionan la naturaleza de un proceso que no obligatoriamente debería ser lineal, sino que, según se avance en cada prioridad, podrían darse algunas salidas laterales o paralelas que, tal vez, colaborarían a hacer más corto el camino *hacia un Sistema Nacional de Seguridad, Justicia y Paz*.

## Referencias bibliográficas

- Bernardo Arévalo de León (editor) (2002): *Hacia una Política de Seguridad para la Democracia*. Documentos finales. FLACSO, WSP-Internacional e IGEDEP; Guatemala, Magna Terra Editores.
- Bernardo Arévalo de León: *Los debates de la seguridad* (2002); en *Seguridad democrática en Guatemala desafíos de la transformación*; Magna Terra Editores.
- Bernardo Arévalo de León: *Los debates de la seguridad* (2002); en *Seguridad democrática en Guatemala desafíos de la transformación*; Magna Terra Editores, pp. 217-233;
- Bernardo Arévalo de León: *De la seguridad pública a la seguridad ciudadana: retos y tropiezos; op. cit.* pp. 235-253.
- Edelberto Torres-Rivas & Bernardo Arévalo de León (1999): *Del Conflicto al Diálogo: El WSP en Guatemala*; FLACSO-Guatemala & UNRISD; F&G Editores & Fotograbado Llerena & Cia. Ltda., Guatemala.
- José Comblin (1998): *Doctrina de Seguridad Nacional*; Editorial Nueva Década, San José, Costa Rica.
- Gabriel Aguilera Peralta (1994): *Seguridad, función militar y democracia*; FLACSO & Fundación Friedrich Ebert, Editorial Oscar de León Palacios.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009); *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010*. Abrir Espacios a la Seguridad Ciudadana y el Desarrollo Humano; Colombia, Devvini S.A.

- Alkire, Sabine. (2003), “A *Conceptual Framework for Human Security*”, CRISE, Documento de Trabajo N°. 2, Queen Elizabeth House, University of Oxford.
- *Proyecto Hacia una Política de Seguridad Ciudadana* (2002); WSP-PNUD-SEDEM-FLACSO, Guatemala.
- Arnoldo Brenes (2000): *Amenazas a la seguridad en Centroamérica: ¿Se justifican las respuestas militares?* En *Diálogo Centroamericano*; Costa Rica.
- Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (1996): *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*; Talleres Gráficos de Tipografía Offset Laser, El Salvador, 1996, artículo 10, inciso b), p. 21.
- Gaston Chillier y Laurie Freeman (2005): *El nuevo Concepto de Seguridad Hemisférica de la OEA: Una amenaza en Potencia*; Washington Office on Latin America (WOLA); informe especial.
- Gobierno de Guatemala & URNG (1997). *Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática*; en *Acuerdos de Paz*; Fundación Friedrich Ebert, Materiales de Estudio y Trabajo 17, Magna Terra Editores.
- *Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia* (2009); documento sin fecha ni fuente editorial
- Gaetano Mosca (2003): *¿Qué es la mafia?*; Fondo de Cultura Económica, Argentina, p. 16.
- Javier Monterroso Castillo (2008): *Investigación Criminal, Estudio Comparativo y propuesta de un modelo de Policía de Investigación en Guatemala*; Instituto de Es-

tudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala, segunda edición, Guatemala.

- Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales (2007): *Observatorio de Justicia Penal; Revista Centroamericana de Justicia Penal y Sociedad* N° 27, julio-diciembre 2007; Primer Informe Guatemala.
- Procurador de los Derechos Humanos (2006): *Seguridad y Justicia en Tiempos de Paz*, Cumplimiento e Institucionalización de los Compromisos contraídos por el Estado en los Acuerdos de Paz; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Serviprensa, Guatemala.
- Héctor Rosada-Granados (2004): *Aproximaciones a una Política de Seguridad Ciudadana*; Polsec-PNUD; MagnaTerra Editores, Guatemala.
- Héctor Rosada-Granados (coordinador) (2009): *La Prevención del Delito en el Triángulo Norte de Centroamérica*; PNUD, PAIRCA, SICA, Unión Europea; Magna Terra Editores, Guatemala.
- Héctor Rosada-Granados (2010): *Guatemala, 1996-2010: hacia un Sistema Nacional de Seguridad y Justicia*; Cuaderno de Desarrollo Humano 2009-2010-1, Serviprensa, Guatemala.
- Compromiso Ciudadano para Convivir en Paz (2005); Línea Estratégica N° 2, Prevención y Control de la Violencia Juvenil; El Salvador.
- Demoscopia, (2007). *Maras y Pandillas, Comunidad y Policía en Centroamérica*: Hallazgos de un estudio integral; F&G Editores, Guatemala.

- Gino Costa (2012): *La situación de la Seguridad Ciudadana en América Latina*; American Working Group.
- Nieves Martínez (coordinadora): *Diálogos sobre violencias y juventudes*; Programa Juventud, Unión Europea, enero 2013.



# Significado de la educación en Guatemala

*Pero tal vez la ética sea una ciencia que desapareció en todo el mundo. No importa, tenemos que inventarla otra vez.*

Jorge Luis Borges.

**Olmedo España Calderón**

## **Situación de la educación guatemalteca**

Históricamente los seres humanos hemos acogido a la educación como uno de los valores más significativos que nos da razón de ser e identidad social. Los pueblos que han cultivado la inteligencia y la imaginación, son aquellos que han sobresalido y nos han legado el vasto conocimiento que atesora la humanidad. Asimismo han alcanzado altos niveles de bienestar material, espiritual y moral. La educación les ha permitido alejar los tormentos lacerantes de la violencia que rompe el sentido de la vida, porque ésta va aparejada con procesos de paz, armonía y respeto entre los hombres y mujeres y a su vez, en una relación dialéctica de búsqueda de encuentros con la rica biodiversidad que rodea al entorno social. La educación es lo que nos hace más humanos y tiene como propósito la dignificación de la persona. Esta es la motivación del porqué Guatemala es un país que ha estado bajo el estudio del ojo crítico de inves-

tigadores en diversas disciplinas. Es el caso de la educación y del Sistema Educativo Nacional. Los análisis, descriptores estadísticos, señalamiento de los desafíos que se presentan, así como acuerdos y políticas, han llevado a múltiples conclusiones, pero en el fondo acuerpan la idea de un atraso en cada uno de los aspectos que se nos antoje examinar. Sea esta la educación inicial, o bien el ciclo diversificado o las carreras universitarias a nivel de licenciatura y postgrado.

El problema central, tal y como se ha señalado, es el inmenso desafío al cual se enfrenta el país, de asegurar el acceso a una enseñanza de calidad a todos los ciudadanos. Concebida la calidad, tal y como lo indica el Informe de *Revisión Nacional de la Educación para Todos en Guatemala 2000-2013*, se trata de “lograr que los estudiantes aprendan, adquieran las competencias básicas para la vida y las competencias diseñadas para cada nivel, y se desarrollen integralmente con valores y actitudes ciudadanas a través de la educación, son los pilares del sistema de calidad educativa” (pág. 142). En este sentido, pareciera ser que para alcanzar este objetivo, se debe en principio, superar la visión fragmentada de la educación en el país, que ha sido lo prevaleciente desde hace largas décadas. De ahí, dice Juan Carlos Tedesco en su libro *Educación en la sociedad del conocimiento* que “dar prioridad al mejoramiento de la calidad de la educación general obligatoria es una exigencia de las estrategias de desarrollo con equidad” (pág. 75). Lo cual se traduce en colocar el desafío de la calidad, como la exigencia central a la sociedad y al Estado guatemalteco, que posibilite encaminar a fondo sus esfuerzos para superar el actual colapso del sistema educativo nacional. El problema es que hasta hoy pareciera que el logro de la cobertura o masificación escolar, no estuvo

acompañada de un proceso de calidad. Obviamente, no es sólo el caso de Guatemala, porque UNESCO lo ha hecho ver para toda América Latina, en donde en términos generales se alcanzó un 95% de cobertura en educación básica.

El tema de la calidad educativa ha provocado que los investigadores procuren explicarla desde diferentes ópticas, partiendo de la pregunta ¿qué se entiende por calidad educativa? Las respuestas varían desde la óptica que se miren, tales podrían ser, como sostiene Michael Stephen Schiro, señala en su libro *Currículum para mejorar escuelas: el gran debate*, que “esta respuesta puede darse desde la académica escolar que se identifica con la pedagogía tradicional; desde la eficiencia social, que sustenta teorías curriculares como la tecnología educativa; la de la reconstrucción social, que se identifica con la teoría crítica del currículo, y la ideología del estudio del niño, que se identifica con la corriente perteneciente a lo que se conoce con el nombre de escuela activa”. Pero y a su vez, también dependiendo del modelo pedagógico que se implemente en el sistema educativo, como el conductista, el cognitivo, el sociocultural, el constructivista, entre otros.

Entre los investigadores, que también han logrado encontrar una respuesta a la pregunta central, está Sylvia Schmelkes, quien en su libro *Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas* sostiene que “la calidad que estamos buscando, como resultado de la educación básica, debe entenderse claramente como su capacidad de proporcionar a los alumnos el dominio de los códigos culturales básicos, las capacidades para la participación democrática y ciudadana, el desarrollo de la capacidad para resolver problemas y seguir

aprendiendo, y el desarrollo de valores y actitudes acordes con una sociedad que desea una vida de calidad para todos sus habitantes.” (pág. 13).

Examinar el estado de cuestión del Sistema Educativo Guatemalteco es uno de los temas recurrentes que abordan algunos investigadores e instituciones, lo que ha arrojado datos dramáticos, que se patentizan en indicadores deplorables. Pareciera que hasta hoy el punto de origen de la problemática educativa, entre otros aspectos, se centra en el hecho que no ha existido un “Estado sólido, señala un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo, titulado *política de las políticas públicas*, que cuente con una administración pública eficaz que se rige por mecanismos acertados de rendición de cuentas. Y tampoco, una cultura profesional firmemente arraigada, que comprometa al profesorado y otros partícipes importantes con valores de conducta, estándares altos de idoneidad docente y una orientación al interés público” (pág. 243). Por ejemplo, “el énfasis que se ha dado en la expansión de la cobertura escolar no ha sido capaz de generar niveles satisfactorios de calidad ni de promover la equidad económica y social”. Acota Tedesco en su libro *Educación en la sociedad del conocimiento*, que “es necesario considerar que si bien la educación es un factor de equidad social, ciertos niveles básicos de equidad social son necesarios para que sea posible educar con posibilidades de éxito... no se trata solamente de preguntarnos cuál es la contribución de la educación a la equidad social sino, a la inversa ¿cuánta equidad social es necesaria para que haya una educación exitosa” (pág. 89). Además, el actual sistema ha demostrado ser impermeable a las demandas de los cambiantes mercados laborales. Esto evidencia que la calidad de educación que recibe la

mayoría de escolares es deficiente. Lo cual se traduce en que no logran un manejo efectivo de la comprensión de lectura ni del pensamiento lógico-matemático.

Hay evidencias palpables para afirmar que vivimos bajo una crisis educativa, en la que está incluido el Sistema de Educación Superior, lo que genera dramáticamente un círculo vicioso difícil de romper, dado que a la universidad se le confía la nueva formación de los docentes de la educación primaria. Y esto, sino resuelven los diferentes centros universitarios la calidad y acreditación internacional de las carreras de formación docente, el futuro es incierto porque no se vislumbran posibilidades de un mejoramiento cualitativo de la educación. Recordemos que el desafío es el logro de acceso a una educación con calidad para todos los ciudadanos y para alcanzar este objetivo, se debe superar en primera instancia la visión fragmentada del sistema educativo. Las universidades inmersas en la formación y capacitación de los docentes, deben, si en realidad aspiran a construir una mejor nación sobre la base de una buena educación, articular estándares académicos que cumplan con las expectativas de la sociedad, de las aspiraciones de los estudiantes, de las demandas del gobierno, de un buen diseño de los cursos, de estrategias docentes y de aprendizajes eficaces, de profesores competentes y un ambiente que permita la formación. A su vez, se les debe exigir la acreditación como una garantía externa de calidad.

Este escenario, señala el Primer Ministro inglés Gordon Brown, que “las investigaciones académicas indican que ningún país puede gozar de una prosperidad sostenible –y que nadie puede evitar la trampa del ingreso medio– sin invertir a gran escala en la educación de alta calidad. Esto se aplica, sin duda, a la economía actual basada en el co-

nocimiento, en la que las empresas se valúan a sí mismas de acuerdo con sus activos humanos, no solo los físicos, y las bolsas de valores toman en cuenta el capital intelectual además del físico”.

Obviamente, en el caso de la educación pública en Guatemala las condiciones en las que se lleva a cabo la acción pedagógica son mucho más lamentables, porque los centros educativos no sólo reflejan su apariencia derruida, sino que temas de fondo, como señala Linda Asturias en el trabajo *El Estado de Guatemala: avances y desafíos en materia educativa*, como el alarmante indicador que el “49.8% de los niños y niñas menores de 5 años padece desnutrición crónica y el 21.2% desnutrición crónica severa. Los niveles de desnutrición crónica eran mayores, según la Encuesta de Salud materno infantil, Ensmi, “2008/2009, en la población indígena, la población con menor educación y la población que habita en el área rural de los departamentos con mayores niveles de pobreza” (pág. 36), lo que hasta la fecha continúa sin atenderse adecuadamente. El *Informe de Revisión Nacional de la Educación para Todos*, afirma que “una de las expresiones más notorias del rezago en la atención integral de la población infantil es la tasa de desnutrición crónica medida en menos de cinco años” (pág. 46). Dicho en otras palabras, “la desnutrición crónica es uno de los problemas estructurales más graves del país. Incide en la mortalidad infantil, el coeficiente intelectual, el abandono escolar y la productividad entre otros” (Asturias, pág. 40).

La organización de Empresarios por la Educación, en el documento *¿Cómo estamos en educación?* Profundiza en el señalamiento de las falencias de los centros de edu-

cación pública porque aún están, afirman, pendientes los aspectos centrales de la agenda educativa, lo que ha llevado a sostener que dada la situación actual del derecho a la educación, resulta que “las carencias educativas impactan negativamente en el desarrollo humano. Un sistema educativo que no está logrando su función produce la desigualdad social porque condena a la marginación a una buena parte de la población. La falta de oportunidades y desigualdades educativas en acceso, permanencia y calidad reproducen y amplifican la exclusión social y económica. Esto limita el desempeño económico, político, social y humano” (pag.4), a pesar que se ha insistido tanto en las políticas educativas y foros nacionales e internacionales, que la educación es un factor central para alcanzar la equidad social, especialmente en países como Guatemala, en el cual los altos índices de pobreza son patentes en la vida nacional y por lo tanto, es el entorno real de la vida escolar, lo que dificulta un buen desempeño de educabilidad. Significa, según lo señala esta organización, que la verdadera división estriba entre los que tienen acceso a la educación y quienes la desean. Y las personas que han sido ignoradas por largas décadas, están compelidas a la marginación.

Linda Asturias, en el estudio antes indicado, señala que “mientras la calidad del sistema educativo sea deficiente, la educación como pieza clave de las capacidades humanas limitará las opciones que la niñez y la juventud guatemaltecas tengan en el futuro para ser y hacer lo que han contemplado en sus planes de vida” (pág. 40). Esto significa, en palabras del escritor mexicano Carlos Fuentes, que se marcha en el furgón de cola de la modernidad, a pesar del reconocimiento que la educación es clave para superar las brechas externas de la globalización y las desigualdades internas de

conocimiento y poder. Lo cual enfatiza Jaume Sarramona en *Teoría de la Educación*, “la educación como la salud, es de las cuestiones que más ampliamente preocupan a los seres humanos, tanto por lo que afecta a la perspectiva personal como social. La importancia de la educación tiene una explicación profunda: gracias a ella se llega a la meta de la *humanización* o, dicho en forma negativa, sin educación no hay posibilidad de llegar a ser persona humana, en el sentido pleno de la palabra. La educación es tan antigua como el hombre y consustancial al desarrollo del género humano” (pág. 12) Esto se marca aún más al evidenciar que los menos favorecidos son los grupos indígenas y los pobres, rurales y urbanos. Particularmente las mujeres indígenas están en total desventaja, aumentando progresivamente las personas que no tienen educación primaria completa, lo que se traduce en términos de empleabilidad a la existencia de una fuerza laboral funcionalmente analfabeta.

Para una mejor comprensión de la calidad educativa que nos permita explicarnos mejor el sistema educativo guatemalteco y acercarnos a propuestas que viabilicen una posible salida a la grave crisis que afrontamos, habrá que tomar en cuenta la conceptualización que hacen los autores Reimers: “nuestra tesis central es que la definición de la calidad de la enseñanza no puede estar desvinculada de la definición de los propósitos de la educación. Porque la enseñanza tiene o no calidad en función de algunos propósitos...la calidad –que ata a una visión clara de distribución al desarrollo de competencias con significación fundamentalmente fuera de la escuela representa un desafío conceptual y político de orden superior en la conducción y gestión de la educación” (pág. 92).

Las condiciones socioeconómicas de las grandes mayorías de la población guatemalteca refleja, entre otras cosas, la asociación entre el bajo rendimiento escolar y las condiciones de ingreso y educación de los padres que crean un círculo negativo de postergación de la educación que no se ha logrado superar. A su vez, se unen hechos como que la inversión promedio por estudiante es baja, se abultan las tasas de repetición, las mediciones de logro escolar muestran un desempeño mediocre y en cuanto a rendimiento en el área de las ciencias y tecnologías es desproporcionado respecto a los países industrializados. Habrá que agregar una infraestructura física deficitaria y el ausentismo de alumnos y docentes, el escaso tiempo que se asigna al cumplimiento de tareas del hogar. Esencialmente, señala Juan Carlos Tedesco, en la obra citada “es preciso señalar que uno de los fenómenos más importantes en las transformaciones sociales actuales es el aumento significativo de la desigualdad social” (pág. 15). A su vez, señala el mismo autor, en “América Latina en su conjunto, y a pesar de las significativas diferencias internas, es la región en el mundo con mayores índices de disparidad entre los ingresos de los más ricos y de los más pobres” (pág. 21). En cuanto a Guatemala habrá que agregar a esta realidad latinoamericana, el alto grado de discriminación étnico-cultural respecto a los indígenas, lo que se traduce, particularmente en que la escolaridad total, a pesar de los esfuerzos que se han hecho en términos de cobertura en la educación primaria, aún tenemos un rezago grande en lo que respecta a la educación básica y diversificado.

Según datos estadísticos generados por instituciones y organizaciones nacionales (MINEDUC, PRODESSA, IPNUSAC) e internacionales (Cátedra UNESCO, CNEM, ICEFI, ILI, IBIS) sobre el estado de la situación educativa en Guatemala, en

el año 2013 la tasa neta de escolaridad es del 45.06 % del nivel pre primario, 85.4% primario, 44% del ciclo básico y el 24.1% del ciclo diversificado. Seis de cada diez jóvenes no tienen la oportunidad de estudiar, 3 de cada 10 que sí ingresaron, son expulsados del sistema, 5 de cada 10 que sí ingresaron se enfrentan al fracaso y 812,746 de 13 a 18 años están fuera del sistema educativo. En el año 2013 se reconoce que de cada 10 niños en edad escolar sólo 5 están matriculados en la escuela preprimaria; de cada 100 niños de 7 a 12 años, 15 no son atendidos por el Sistema Educativo Regular en primaria; solamente 4 de cada 10 jóvenes en edad escolar están matriculados en el ciclo básico del nivel medio; de cada 10 jóvenes en edad escolar y sólo 2 están matriculados en el ciclo diversificado de nivel medio. Habrá que agregar a esta dramática lista de fracasos, que en el ámbito de las tecnologías de la información tenemos otro gran rezago, puesto que de 27 mil centros educativos, sólo 3 mil tienen acceso a laboratorios computacionales.

Es necesario tener presente que entre 1995 y 2009 el Ministerio de Educación ha logrado aumentar el porcentaje de estudiantes en escuelas oficiales de educación bilingüe intercultural de 4.7 a 15.4%. Sin embargo, este último dato todavía está lejos de ser satisfactorio para un país con un 40% de población indígena. En tanto el promedio de escolaridad para los indígenas es de 5.6 años y de 7.7 para los no indígenas, lo que indica que todavía existen diferencias entre ambos grupos poblacionales que afectan a los indígenas. En cuanto a la situación de escolaridad de la mujer indígena, el promedio de una mujer indígena que vive en el área rural es de 1 año. De cada 10 niñas indígenas, solo 3 alcanzan el tercer grado de primaria y solo 2 llegan a sexto grado. Sólo 31 de cada 100 mujeres indígenas saben leer y escribir.

La inversión pública en educación, en el 2009 llegó a un nivel máximo de 3.3% del PIB, disminuyó a 2.9% en 2011. Para los años siguientes la inversión se mantuvo constante en 3.02%. Para el presupuesto para el 2015, se indica la cantidad de Q.12,295,590,439, de los cuales se invertirán Q.9,507,754,697 para salarios, y el resto en otros aspectos y necesidades educativas la cantidad de Q.2,787,836.00

De la situación general de la educación habrá que destacar que los niveles de escolaridad de 0 a 3 años, de educación preescolar, primaria, educación básica y diversificada, muestran un bajo nivel que se contradice lo que sabiamente señala la Constitución de la República en torno a los derechos de este sector de la población. Instituciones nacionales e internacionales indican que de cada diez niños con posibilidades de estudio, sólo asisten cinco, la cobertura a nivel primario disminuyó a 89% y el número promedio de años de escolaridad a nivel nacional es de 4.5 cuando la Constitución aspira a que fueran 9, lo que coloca a Guatemala en el puesto 130 de 144 países a nivel mundial. El cuadro anterior se agudiza con una infraestructura deteriorada, bajo acceso a la tecnología, baja formación de maestros a nivel universitario, resultados mediocres en comprensión de lectura y matemática, así como inexistencia de bibliotecas y espacios para el deporte, escasa alimentación escolar y ausencia de textos escolares.

El Informe de Revisión Nacional dice al respecto, de manera sintetizada, que uno de los rezagos profundos consiste en “las tendencias en la cobertura de la primaria permiten inferir que Guatemala llegará al año 2015 sin poder universalizar este nivel educativo, con metas del 100% tanto en la tasa neta como en la de terminación. La sobre edad en el nivel todavía es alta, lo cual constituye un factor de riesgo de deserción, aunque han mostrado progresos, aún impiden la progresión de las cohortes completas de grado a grado. La cobertura parcial de la preprimaria (63%) incide

desfavorablemente en la niñez que ingresa a la primaria sin las competencias que se desarrolla en ese nivel” (pág. 62).

Al considerar otros aspectos centrales del sistema educativo nacional, el informe de Asturias señala que “el mayor peso de la pobreza recae en los pueblos indígenas, esta situación todavía revela inequidad en el acceso” (pág. 39), lo que significa que a “fines de la primera década del siglo XXI, en el mejor de los casos, el Estado atiende al 15% de la población del sector oficial en escuelas EBI... tampoco ha logrado evolucionar cualitativamente hacia un modelo de educación intercultural bilingüe u otras opciones más cercanas a los avances en el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas” (pág.39).

En términos globales, ICEFI, al hacer un examen cuantitativo de las oportunidades de acceso a la educación de la niñez y juventud guatemalteca si continuamos con la misma dinámica, afirma que para el 2021 tres millones doscientos mil quedarán sin el cumplimiento de este derecho, indicando que de 16 a 18 años quedarán fuera del sistema 1,012,862; de 13 a 15 años, 754,123; de 7 a 12 años, 123,858; de 5 a 6 años 448,049; de 3 a 4 años 825,589.

Para verificar esta tendencia examinamos de acuerdo a los datos vertidos por el mismo Ministerio de Educación en el año 2014, resulta que la situación es la siguiente:

Nivel	2013	2014	Diferencia
Párvulos	543,226	549,350	6,124
Primaria	2,476,379	2,417,429	58,950
Básicos	741,144	602,219	138,925
Diversificado	393,325	638,255	25,070

Esto significa de acuerdo con la misma fuente del PNUD que “en resumen, para cumplir con lo establecido en la Constitución de la República, en el Artículo 74, relativo a la educación obligatoria y gratuita, al Estado todavía le hace falta un mayor esfuerzo especialmente en el ciclo básico. Con relación al *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, específicamente a la accesibilidad de la enseñanza secundaria mediante una progresiva gratuidad, el Estado muestra rezago ya que su participación ha disminuido en vez de haber aumentado” (pág. 80). El Informe Nacional reafirma además que “a pesar de que en las últimas décadas ha habido esfuerzos del Estado y la sociedad civil por expandir el ciclo básico del nivel medio, más de 800,000 mujeres y hombres comprendidos entre los 13 y los 18 años están fuera del Sistema Educativo Nacional” (pág. 80) y a su vez, enfatizan, “el ciclo diversificado no puede crecer con mayor celeridad debido a la baja oferta del Estado. En el año 2013, el sector público solamente atendió a tres de cada diez estudiantes de este ciclo, por lo cual las familias, ya sea en el sector privado o con el pequeño sector por cooperativa, financian a la mayoría del alumnado” (pág. 80).

La Primera Encuesta Nacional de Juventud en Guatemala (ENJU 2011) señala que “los niveles de escolaridad de la juventud guatemalteca muestran un nivel muy bajo en contraste con los derechos sociales que reconoce la Constitución de la República. Según el régimen constitucional, el Estado está obligado a proveer de por lo menos 9 años de educación formal que incluyen los niveles pre primario, primario y ciclo básico del nivel básico... los hallazgos muestran que 39.4% de la juventud no tiene ningún grado o nivel de escolaridad o algún grado o concluido el nivel primario. El 31.5% reportó haber concluido algún grado o concluido

el ciclo básico. Mientras que el 23% indicó haber concluido algún grado del ciclo diversificado. Sólo 5.1% tiene estudios superiores a nivel de licenciatura y el 0.1% concluyó algún grado de postgrado”. (pág. 29-30).

La responsabilidad del Estado guatemalteco en torno al cumplimiento del derecho a la educación muestra sus grandes debilidades, particularmente, como lo indica el Informe de Desarrollo Humano, 2011/2012, en el sentido que “después de los 10 años, conforme se avanza en la edad, disminuye el porcentaje de niños, niñas, adolescentes y jóvenes adultos que asisten a los diferentes niveles del sistema educativo. Adolescentes y jóvenes adultos se encuentran en la curva descendente del acceso a la educación. (pág. 86)

En términos generales, señala ENJU 2011, “a pesar de que la cobertura educativa ha sido una de las principales preocupaciones de la educación guatemalteca en las dos últimas administraciones, para los jóvenes del nivel medio se observa que las inequidades sociales se mantienen y se refuerzan por el propio sistema educativo. A pesar del planteamiento formal del derecho a la educación, los pobres no sólo tienen escasas oportunidades y una educación de mala calidad, sino también sus aspiraciones de una educación del nivel medio y superior se ven limitados, puesto que este tipo de educación ha estado reservada para los jóvenes de estratos socioeconómicos más altos” (pág. 43). Habrá que agregar que el contexto mundial ha modificado radicalmente la empleabilidad de los jóvenes. Hay nuevos requerimientos que exigen no sólo modificar los aprendizajes, sino se requiere una actualización constante e innovadora para optar a los puestos de trabajo. La oferta y la demanda adquieren en este siglo veintiuno otras características, en las se debe hacer un esfuerzo de

articular el tema de la educación, empleo, economía, en el marco de la formación de las nuevas competencias, que pareciera ser que se orientan en torno a “una cultura emprendedora en educación”, en tanto que, señala Irma Briasco, en su libro *El desafío de emprender en el siglo XXI* “el emprendimiento parte de la habilidad de un individuo para convertir ideas en actos. Incluye la creatividad, la innovación y la asunción de riesgos, así como la habilidad para planificar y gestionar proyectos destinados a lograr objetivos” (pág. 38), o sea, dice la misma autora, “estas competencias deberían estar integradas en todas las políticas educativas y en todos los currículos de todos los niveles educativos...” (pág. 38). Lo cual se convierte para la sociedad y el Estado guatemalteco en un nuevo desafío educativo para atender adecuadamente a una inmensa cantidad de jóvenes.

De manera paralela al examen que se hace en torno al derecho a la educación en los sectores indicados, el documento de Empresarios por la Educación, titulado ¿Cómo estamos en educación? afirma que “el primer grado de primaria continúa siendo uno de los más problemáticos en cuanto a promoción, repitencia y aprendizaje. Según datos del Sistema Nacional de Indicadores Educativos del Ministerio de Educación para el año 2012 el porcentaje de promoción para este grado fue de 74.5.1% mientras que la tasa de fracaso escolar fue del 31.5%. Este último indicador se refiere al porcentaje de estudiantes que se inscriben en un año y no concluyen el mismo” (pág. 6). Significa que “desde el punto de vista del derecho a la educación y del desarrollo humano, esto implica que una porción importante de la niñez guatemalteca no está obteniendo un aprendizaje efectivo en el servicio público y el privado, que le permita ser y hacer con éxito lo que contemple en su plan de vida” (*Cuadernos de Educación*, pág. 40).

Estas apreciaciones son solamente de carácter cuantitativo, lo cual contrasta con las de carácter cualitativo, en tanto que, dice el mismo informe, los resultados de evaluaciones en primaria, de acuerdo al Ministerio de Educación, “reporta que en 2010 aproximadamente 46 de cada 100 estudiantes alcanzaron el nivel de logro esperado en la prueba de matemática mientras que únicamente 30 de cada 100 alcanzaron el desempeño esperado en la prueba de lectura” (pág. 8). Estos datos contrastan con las pruebas que el mismo Ministerio de Educación ha realizado en torno a los estudiantes que finalizan las carreras de magisterio, puesto que “durante 2013 indican que el nivel de preparación de los egresados es bajo. Actualmente únicamente 5 de cada 100 graduandos de la carrera de Magisterio tienen el nivel de logro esperado en la prueba de matemáticas, mientras que sólo el 22 de cada 100 logran el nivel esperado en lectura” (pág. 12). Situación que explica con números las razones de la baja calidad educativa, además de otros indicadores que se han analizado anteriormente. En términos generales los datos nos arrojan que en todo el sistema educativo, al finalizar los estudios del diversificado, sean estas instituciones públicas o privadas, resulta ser que “en 2013 solamente 26 de cada 100 graduandos obtuvieron el nivel de logro en la prueba de lectura y 8 de ellos en matemática” (pág. 6). Obviamente los datos más alarmantes en cuanto al acceso de una educación con calidad, resulta que de los 191 mil 412 alumnos que se examinaron en 2013, el 85.4% no obtuvo un resultado satisfactorio en lenguaje, mientras que el 81.6% perdió la prueba de matemática, según informe de la Dirección General de Evaluaciones e Investigaciones del Ministerio de Educación.

Estos indicadores, aun cuando presentan un cuadro desalentador respecto al acceso a una educación de calidad, es más complejo, al referirnos al tema de una formación en competencias para un mejor desempeño laboral, tal y como lo señala ENJUVE 2011, que “la formación en competencias relativas al área laboral y empresarial son, según la opinión de los jóvenes, relativamente bajas en contraste con la función prioritaria que tiene en los sistemas educativos”, o sea, que “lo más preocupante es que la mayoría de jóvenes que tienen únicamente primaria (23.5%) o ciclo básico (39.3), en los porcentajes indicados, expresa que no han sido suficientemente formados para el trabajo, por la importancia que tiene este aspecto para los jóvenes en un mundo cada vez más competitivo y los bajos niveles de formación del sistema educativo nacional realmente es preocupante la situación de los jóvenes” (pág. 37). De ahí que uno de los grandes desafíos se convierta en una educación para el trabajo tal como ofrecer los conocimientos pertinentes que sirvan para desarrollar competencias para aprender. Esto implica abrir caminos a los pobres hacia los buenos empleos. Dicho por Irma Briasco en su libro *El desafío de emprender en el siglo XXI*, “El primer objetivo de la formación para el trabajo es la *empleabilidad de la población*. Se entiende por empleabilidad el dominio de competencias, entendidas como capacidades llevadas a la práctica, necesarias para obtener y conservar un puesto de trabajo digno; que permita iniciar una trayectoria cualificante”.

Paralelo a lo indicado, también en el estudio de ENJUVE 2011, analiza la brecha digital que cada vez se ensancha más, dado que la formación tecnológica, en lo que respecta al tema de las Tecnologías de la Información y Comunicación, es contrastante con algunas instituciones educativas

de carácter privado, considerando que la educación y el acceso a estas tecnologías se debe constituir en una acción estratégica para el desarrollo social. Lo mismo sucede con el área de idiomas, que presenta bajos porcentajes cuando ahora está la exigencia en el mundo de la empleabilidad del manejo de al menos dos idiomas. Concluye este documento que “la calidad es todavía, en opinión de los jóvenes, un bien limitado en la educación guatemalteca. Sólo grupos particulares y con privilegios en una sociedad altamente jerarquizada tienen la oportunidad de desarrollar aprendizajes en un mundo global y en los requerimientos para ampliar conocimientos, producir más y generar condiciones de éxito” (pág. 43). Lo que se explica, dice el Informe de Desarrollo Humano, que “la escuela está llamada a reducir las desigualdades sociales en las habilidades para el uso de las TICs, pero su incorporación al Currículo Nacional Base (CNB) del ciclo básico del nivel medio es reciente y su implementación requiere infraestructura, equipamiento, docentes adecuadamente formados entre otros. El reto para el sistema educativo es que las TICs se empleen para aprender y constituyan una herramienta que contribuya a garantizar el derecho a la educación de calidad de manera incluyente. El desafío para el Estado y la sociedad es que las TICs contribuyan a reducir desigualdades y a mejorar el nivel de vida de las juventudes”. (pág. 107). Como se preguntan algunos educadores, ¿qué mundo encontrarán, en qué condiciones trabajarán, cómo se comunicarán, cuánto viajarán, qué tecnologías usarán, cuáles serán sus expectativas de vida y consumo? Esencialmente habrá que imaginar y pensar las demandas de la educación de nuestro siglo, porque ésta tiene que hacer un giro de ciento ochenta grados, similar a otros que se dieron en otros tiempos, porque ya vivimos la

cuarta revolución, de la cual no logramos aún percibir sus altas dimensiones de incidencia en la sociedad, a pesar de que ya se manifiesta en la vida cotidiana la conformación de una nueva cultura. Habrá que recordar lo que afirma sabiamente el historiador Arnold J. Toynbee: “la educación, en el amplio sentido de transmisión de una herencia cultural, ha sido una actividad no deliberada y desorganizada. Por lo general la gente adquiere su cultura ancestral como aprende su lengua materna”,

El estudio del PNUD concluye que “mientras la calidad del sistema educativo sea deficiente, la educación como pieza clave de las capacidades humanas limitará las opciones que la niñez y la juventud guatemaltecas tengan en el futuro para ser y hacer”. Como un ejemplo paradigmático habrá que aprender del pueblo vietnamita, que después de largos años de lucha, de enfrentamientos, hoy ha logrado con empeño colocarse a nivel mundial, según las últimas pruebas de PISA (Programa de Evaluación Internacional), alcanzar altos niveles de lectura, de matemáticas y de ciencias básicas. El secreto es la voluntad de un gobierno comprometido, un plan de estudios bien pensado en el cual se privilegia la profundidad ante la dispersión, una inversión del 21%, una preocupación por contar con los mejores profesores los cuales son altamente apreciados, dominio de habilidades básicas, estudiantes que crean fuera de la escuela ambientes de aprendizajes y una sociedad que privilegia a la educación que tiene como objetivo central la calidad.

Habrá que recordar lo que Unesco, en 1995, señaló: la calidad ha llegado a ser una de las preocupaciones fundamentales en el terreno de la educación. Ello obedece a que la satisfacción de las expectativas y necesidades de la

sociedad en relación con la educación, depende en última instancia de la calidad de su personal, sus programas y sus estudiantes, así como de su infraestructura y su entorno académico. La búsqueda de la calidad tiene múltiples facetas y el principal objetivo de las medidas tendentes a aumentarla debería ser el automejoramiento, tanto de sus instituciones como de todo el sistema. En países como Guatemala surge la pregunta: ¿cómo podríamos aunar calidad educativa con inclusión social? Parece imponerse una conclusión evidente: la calidad educativa requiere de la inclusión social, lo que obligaría al Estado a recomponer un entramado social fragmentado, saldar una deuda social con la sociedad, particularmente con los más desposeídos y marginados, a fin de consolidar la democracia.

Tedesco, en su libro *El nuevo pacto educativo*, ilustra que “en este contexto, la reflexión del papel de la educación en la sociedad y su desarrollo implica en consecuencia, abordar el doble problema de definir los conocimientos y las capacidades que exige la formación del ciudadano y la forma institucional a través de la cual ese proceso de formación debe tener lugar”.

### **El Derecho a la Educación**

Hasta hoy no se ha logrado entender a cabalidad que la educación es un derecho humano y debe ser la espina dorsal que guíe a nuestro país, tal y como lo indica la Constitución de la República en el artículo 74: “los habitantes tienen derecho a recibir educación inicial, preprimaria, primaria y básica” destacándose la obligatoriedad del Estado guatemalteco para garantizar no sólo el derecho, sino también el

acceso a la educación a sus habitantes sin discriminación de ningún tipo, de manera gratuita y obligatoria, con una cobertura con calidad, pertinencia y equidad, en sus diversas modalidades y niveles educativos.

Significa que la sociedad guatemalteca percibe como tendencias orientadoras de la educación: la formación de ciudadanos para la democracia, la formación de una fuerza laboral capacitada para jugar un rol competitivo en la producción y la participación de la sociedad en su conjunto, pero fundamentalmente la educación de valores que sustenten la identidad cultural y la construcción de la paz que potencien el desarrollo integral de la persona y la familia en una relación armónica y solidaria con la naturaleza.

Paralelo a lo que indica la Carta Magna del Estado guatemalteco, la *Ley de Educación Nacional*, Decreto 12-91, complementa en torno a los derechos a la educación, estableciendo los fines y los alcances de ésta a nivel nacional. Asimismo, la **Ley de Alfabetización** establece la obligatoriedad del Estado a fin de que los ciudadanos tengan acceso a ser alfabetizados, tal y como reza en el *Reglamento de la ley de Alfabetización*, aprobado por Acuerdo Gubernativo 137-91.

Con el propósito de profundizar en torno a los derechos de la persona a la educación, el Estado de Guatemala es parte de los instrumentos internacionales referidos al tema, entre los que se destacan la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948), el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (1966), *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (1975), *Convención sobre los derechos del niño* (1989), *Declaración de los derechos del niño* (1990), *Convenio 169, en torno al tema de los pueblos indígenas*,

*Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2008), Foro Mundial sobre la educación (Dakar, Senegal, 2000).*

Efectivamente, el derecho a la educación en el marco del nuevo orden de los Derechos Humanos, en el que concurren las culturas que la conforman, se sustenta en dos grandes foros mundiales sobre la educación, de las cuales suscribió el Estado de Guatemala. Uno es el de Dakar en abril de 2000, y otro el foro convocado por UNESCO en Cochabamba, Bolivia, 2001.

Otro de los fundamentos centrales para dar sentido al Derecho de la Educación en Guatemala, lo constituyen los Acuerdos de Paz, entre los que destaca, el **Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas**, del 31 de Marzo de 1995. En el marco del espíritu de estos acuerdos, Ruth Moya, en uno de sus trabajos publicados en la Revista Educación del EFPEM, enfatiza en la necesidad de profundizar y ampliar en el trabajo educativo, tomando en cuenta que “la interculturalidad en la educación debe enmarcarse en el ámbito de los derechos colectivos e individuales y los derechos interculturales deben ser ejercidos en función del buen vivir colectivo, desde los parámetros de calidad socialmente construidos y socialmente pertinentes” (Pág. 34). Significa, señala esta autora, que *la educación intercultural bilingüe debe centrarse en los procesos de identidad cultural y lingüística de los pueblos y comunidades particulares y en proponer relaciones de interculturalidad que amplíen la democracia social y económica que mejoren las capacidades de manejar la lengua mayoritaria y oficial y otras lenguas de uso internacional (pág 34)*. O sea, desarrollar y profundizar los derechos de una educación bilingüe intercultural.

Este conjunto de acuerdos y legislaciones vigentes constituyen una base importante tanto teórica, metodológica como política para alcanzar un acuerdo educativo en el contexto de un pacto pedagógico en la sociedad guatemalteca, que implica, entre muchas cosas, subir peldaños hacia la construcción histórica de un espacio humanístico que le dé ese carácter al sistema educativo nacional. Se trata en el sentido griego, de una nueva paideia, o sea, un ideal educativo que potencialice las prácticas formadoras de ciudadanía y de la reinención de la educación en la escuela.

La reinención de una escuela nueva con las características de crear seres humanos capaces de hacer cosas nuevas, se traduce en la formación de un espíritu democrático en el que los valores y la dignidad de todos los sujetos sea respetado, mediante normas de tolerancia, igualdad y gobernabilidad; lo que se traduce, en nuestro medio, como la demanda del derecho a la utopía de una mejor sociedad.

El seno para cobijar esa utopía es justamente el sistema educativo. Esto obliga que la educación debe convertirse en un proceso dialógico, humanista, autogestionario, co-participativo, es decir, en una utopía y posibilidad. O sea, colocar a la escuela en el conjunto de procesos formativos, de forma conjunta con la comunidad y la familia.

Hugo Assmann en su libro *Placer y Ternura en la Educación*, afirma que “la escuela no debe concebirse como simple institución que repasa conocimientos preparados, sino como el contexto y el ambiente organizativo adecuado para la iniciación en vivencias personalizadas de aprender a aprender. La flexibilidad es un aspecto cada más importante para el conocimiento personalizado y para una ética social democrática... porque tres son los analfabetismos que hay

que derrotar: el de la lectura y escritura (saber leer y escribir), el sociocultural (saber en qué tipo de sociedad se vive; por ejemplo, saber lo que son los mecanismos de mercado), y el tecnológico (saber interactuar con máquinas complejas). Toda escuela incompetente en alguno de estos aspectos es socialmente retrógrada” (pág. 31).

Por otro lado, la acción pedagógica se debe encaminar a fortalecer una ética capaz de sustentar una vida en la que se pueda compartir a través de una convivencia solidaria, fortaleciendo los valores y virtudes ciudadanas a la altura de nuestros tiempos y con una concepción antropológica tales como el vivir juntos respetando al otro, desarrollando la compasión, como diría en el Emilio Roseau, la amorosidad como condición de diálogo de Paulo Freire, el cuidado a una nueva forma de relacionarse con los otros y con el mundo de Leonardo Boff, o la ternura de la que hablaba José Martí para descongelar la sangre coagulada en las venas de América Latina.

En síntesis, la enseñanza es una actividad moral. Porque el tema de la ética, como un derecho ciudadano al respeto y la tolerancia, es uno de los que suele merecer una mayor atención de todos los que están comprometidos con la educación formal. Tal y como lo señala Adela Cortina en su escrito *Educar en una moral cívica*, “la moral que hemos de legar a través de la educación de una forma común es la moral cívica, es decir, la moral que comparten los ciudadanos de una sociedad democrática, sea cual fuere su credo religioso o su increencia, su concepción de vida buena o sus ideales de felicidad” (pág. 141).

Aun cuando ya se han dado pasos sustantivos en nuestro país, en el logro de un acuerdo en torno al de-

recho de una educación con calidad que deben tener la niñez y la juventud guatemalteca, tales como lo presenta el documento de la Reforma Educativa que surgió de los Acuerdos de Paz, el documento elaborado por una comisión denominada Visión de País, el debate realizado acerca de la Calidad Educativa y muy recientemente acerca de la Educación Bilingüe Intercultural; aún persiste la necesidad de alcanzar acuerdos nacionales para renovar los sistemas educativos y para entender a la educación como política de Estado que trascienda las reformas basadas en programas de gobierno.

En tal sentido, percibimos que existe actitud proporcional para adoptar una visión compartida orientada a modernizar los sistemas de enseñanza y articular un Sistema Nacional de Educación en la que estén implicadas la educación superior, la educación secundaria, la educación primaria y la educación pre-escolar, estableciendo mecanismos de concertación con los diferentes actores sociales que garanticen la formulación de estrategias nacionales de mediano y largo plazo y de esa manera consolidar el derecho a una educación de calidad con inclusión social.

Ésta es la base de la que se parte con el propósito de orientar la formulación de una estrategia educativa que permita pensar y planificar una buena educación en Guatemala a largo plazo que busque transformar la realidad del país. Que sea el resultado de un pacto nacional y que reúna las aspiraciones de la nación vislumbrando un tipo de ciudadano que el país necesita inspirados en la sociedad que se aspira. En tanto que el fin educativo es la dignificación de la persona humana, potenciando sus capacidades intelectuales, así como el ejercicio de sus derechos y deberes.

Este ideal educativo aún está marcado por una realidad lacerante que contradictoriamente contrasta con las aspiraciones de una mejor educación. La otra cara de este rostro guatemalteco, lo explican en el **Cuaderno de Desarrollo Humano**, del PNUD, al indicar que “en Guatemala, uno de los principales problemas en la niñez es la desnutrición crónica... el 49.8% de los niños y niñas menores de 5 años padecía de desnutrición crónica y el 21.2% desnutrición crónica severa” (pág. 36) y esto incide en la disminución del coeficiente intelectual lo cual afecta profundamente los avances cualitativos en la educación. O sea que “las implicaciones de estos resultados para la política pública incluyen la prevención de la desnutrición crónica para reducir la mortalidad infantil y para mejorar la eficiencia educativa y el aprendizaje de los niños y niñas” (pág 36). Este factor incide, paralelo a otros, en la negación del derecho a la educación de la niñez guatemalteca, particularmente, porque “a mayor desnutrición crónica en escolares, hay menor avance educativo y viceversa. Estos resultados demandan respuestas urgentes de las políticas públicas: prevención de la desnutrición crónica desde antes de la gestación hasta los primeros cinco años de vida de niños y niñas; y atención integral en salud y educación de niños, niñas y adolescentes afectados por la desnutrición crónica” (pág. 81).

De manera paralela al análisis de los aspectos sustantivos que deben dar pie al goce del derecho a la educación, el mismo informe del PNUD nos indica que “a fines de la primera década del siglo XXI, en el mejor de los casos, el Estado atiende al 15% de la población del sector oficial en las escuela de Educación Bilingüe Intercultural”. Lo que nos lle-

va a una de las primeras conclusiones como ellos mismos lo afirman: que “tampoco ha logrado evolucionar cualitativamente hacia un modelo de educación intercultural bilingüe u otras opciones más cercanas a los avances en el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas”. En este sentido, el Relator de Naciones Unidas constató que, en la práctica, el derecho a la educación de los pueblos indígenas se ha reducido a la cuestión del bilingüismo, lo que obviamente no es el sentido de fondo del tratamiento de esta temática educativa en particular.

¿Podrá la transformación educativa contribuir a generar una sociedad más equitativa con una mayor integración social, con igualdad de oportunidades para todos los integrantes y con capacidad de superar la pobreza? ¿Será la transformación educativa capaz de contribuir a una mejor ciudadanía y un mejor sistema educativo? Porque “el nuevo encanto y el nuevo placer de la educación, señala Assmann, requiere la unión entre sensibilidad social y eficiencia pedagógica. Por lo tanto, el compromiso ético-político del educador debe manifestarse de manera primordial en la excelencia pedagógica y en su colaboración para crear un clima esperanzador en el propio contexto escolar” (pág. 32). De la misma manera, el principio de la UNESCO *capacidad de vivir juntos*, se traduce, en palabras de Tedesco, en *Educación en la sociedad del conocimiento*, en la capacidad de “fortalecer la cohesión social sobre la base de la aceptación consciente de la existencia del “otro”, del diferente, se ha convertido en el principal objetivo de las instituciones responsables del proceso de socialización, particularmente de la escuela” (pág. 35).

## Significado de la educación en Guatemala

A través de la historia el ser humano ha devenido en una búsqueda permanente de las verdades. Curiosidad, admiración y preocupación han sido constantes de este proceso en el que se ha descubierto la relación entre el hombre, la naturaleza y el cosmos. Este conjunto de conocimientos se ha ido trasladando de generación a generación. El saber ha crecido como montaña de ideas y conceptos. En tanto más abundan los saberes, estos se vuelven más especializados y por lo tanto surgen las grandes dificultades en la transmisión de los mismos.

Cada vez más, se conoce menos el todo y se conoce más la parte. Las disciplinas se dividen y se subdividen, se juntan y se separan articulándose en otras disciplinas. Todo esto trae aparejada la preocupación de qué es lo que debe enseñarse en las escuelas y obviamente el cómo debe hacerse.

A la par de estas preocupaciones también está en el fondo del proceso educativo, el qué es lo que espera la sociedad de la escuela, qué es lo que esperan los alumnos de sus maestros y en qué están capacitadas las escuelas para enseñar. Nos parece comprender que la sociedad guatemalteca percibe como tendencias orientadoras de la educación: la formación de ciudadanos para la democracia, la formación de una fuerza laboral capacitada para jugar un rol competitivo en la producción y la participación de la sociedad en su conjunto, **pero fundamentalmente la educación de valores que sustente la identidad cultural y la construcción de la paz que potencien el desarrollo integral de la persona y la familia en una relación armónica y solidaria con la naturaleza.**

En algunos casos se entiende que la tarea fundamental de la educación, es la transmisión y producción del conocimiento. Como dijo W.T. Berry en 1822, “el conocimiento siempre gobernará a la ignorancia: y un pueblo que quiere gobernarse a si mismo tiene que armarse con el poder que da el conocimiento”. Por eso, la educación es más que conocimientos, incluye aptitudes y competencias y sobre todo un alto sentido de responsabilidad ciudadana.

Como sociedad debemos exigir que la educación cumpla con nuestras expectativas, esperar mucho más y no simplemente “salir del paso” como tradicionalmente se han hecho las cosas en nuestro país. Thomas Huxley nos advierte que “el resultado más valioso de toda educación es la aptitud para hacer lo que hay que hacer, cuando debe hacerse, sea que nos guste o no; esta es la primera lección que hay que aprender, y por más temprano que se inicie la formación del hombre, esta es probablemente la última lección que aprende cabalmente”. Habrá que tomar en cuenta que la educación hunde sus raíces en un pasado y ha sido el lenguaje la vía de comunicación entre una y otra generación. Ahí está el ejemplo de la oralidad presente en el ámbito de todas las culturas originarias del mundo, como lo demuestra el caso de la existencia del *Popol Vuh*, libro sagrado de los quichés, que se transcribió muchos años después al lenguaje escrito, en tanto pervivió de una época a otra, vía el lenguaje oral. La memoria jugó en ese momento histórico, una gran importancia: se conocía lo que se recordaba.

Los historiadores de la educación señalan que un nuevo momento se dio con el advenimiento de los Estados-nación marcado por el renacimiento y la revolución industrial. Significa que se pasa de lo oral a lo escrito. De manera sucesiva

y casi como por inercia, la humanidad asoma sus narices a la tercera revolución, en donde acontece el fenómeno de la educación masiva, dicho en términos de Marshall McLuhan, “saber leer y escribir pasa a ser el pasaporte requerido para ingresar a la Galaxia Gutenberg”. Lo que se traduce en que la educación de masas se convierte en el vehículo de preparación de las personas para responder a las improntas de la economía. El historiador inglés, E. J. Hobsbawm, en *La Era del Capitalismo*, afirma que “la entrada de la ciencia en la industria tuvo una consecuencia significativa, en lo sucesivo el sistema educacional sería cada vez más decisivo para el desarrollo industrial... a partir de ahora, al país que le falta una educación masiva y adecuadas instituciones educativas superiores le sería casi imposible convertirse en una economía “moderna”; y, al contrario, a los países pobres y atrasados que dispusieran de un buen sistema educativo les sería más fácil desarrollarse” (pág 54). Estos dos grandes momentos también los vivió América Latina, y en el caso de Guatemala, se ejemplifica con el surgimiento del Estado y la puesta en práctica de una educación útil a la industria, con la revolución liberal del siglo diez y nueve. La característica central de esta tercera revolución consistió en un sistema educativo adecuado al modelo industrial de masas, o sea, universalizar la educación, en primer instancia la escuela primaria y progresivamente los otros niveles superiores.

La cuarta revolución es la impronta de una nueva concepción educativa organizada en torno a las tecnologías de la información y la comunicación, definida como un cambio del paradigma tecnológico o revolución tecnológica, en la que las nuevas tecnologías emergentes le dan su sustento metodológico y epistemológico. Señala Manuel Castells, en su libro *La era de la información*, “lo que caracteriza la revo-

lución tecnológica actual (es) la aplicación de conocimiento e información a la generación de conocimiento y a los dispositivos de procesamiento/comunicación de la información y los usos de la innovación” (pág 61).

Este hecho marca una multiplicidad de derroteros para la acción pedagógica y catapulta a la educación con grandes posibilidades que modificarán no sólo nuestra forma cotidiana de vivir, sino esencialmente de aprender y de enseñar, porque se abren las compuertas de la democratización del conocimiento en tanto la comunidad educativa se mueve en un entorno virtual, en tanto que, según Josefina Ferréz en su trabajo *Internet, los espacios virtuales y la educación a distancia*, “los conocimientos no son posesión exclusiva del profesorado, sino que están distribuidos por todo el mundo y hay infinidad de fuentes de donde poder obtenerlos” (pág. 346), cabalmente por la inmensa información existente en Internet que almacena una memoria que puede ser compartida por los usuarios. Significa, afirma Delors, en el libro *La educación encierra un tesoro*, que “las nuevas tecnologías han hecho entrar a la humanidad en la era de la comunicación universal... sin embargo, no hay que olvidar que una población desasistida, todavía muy numerosa, sigue excluida de esta evolución, en particular en las regiones en que no hay electricidad. Recordemos también que más de la mitad de la población mundial no tiene acceso a los diferentes servicios que ofrece la red telefónica”. Esto es definido como la llamada “brecha digital”, pero que en todo caso cada vez más se está superando, lo que implica que la educación exige un cambio de paradigma y se patentiza la máxima de UNESCO de “aprender a aprender”. Por ello, los teóricos de la educación sostienen que ahora el nuevo modelo educativo debe centrar la atención en el

aprendizaje y no en la enseñanza, o sea, el punto nodal del sistema es el alumno y esto modifica por lo tanto el papel del profesorado, en cuanto que, afirma Delors, “el docente debe establecer una nueva relación con el alumno, pasar de la función de “solista” a la de “acompañante”, convirtiéndose ya no tanto en el que imparte los conocimientos como el que ayuda a los alumnos a encontrar, organizar y manejar esos conocimientos, guiando las mentes más que modelándolas, pero manteniéndose muy firme en cuanto a los valores fundamentales que deben regir toda la vida”. Es de esa manera como el educador argentino Tedesco lo reafirma en *Educación en la Sociedad del Conocimiento*: “el acceso al conocimiento supone encarar los desafíos que plantean las nuevas tecnologías de la información a las instituciones y los métodos de enseñanza” (pág. 76).

Esta cuarta revolución educacional coloca a las tecnologías de la información y comunicación en el instrumento básico que amplía los campos de posibilidades para la innovación educativa, sin embargo, señala Jordi Adell en su trabajo *Tendencias en educación en la sociedad de las tecnologías de la información*, “la utopía informativa” de la sociedad de la información es que toda la información esté al alcance de cualquiera, en cualquier momento y en pagar precios de mercado por ella. Puede que el verdadero problema de la sociedad de la información sea la saturación y el ruido en todos los canales, la enorme cantidad de paja entre la que tendremos que encontrar el grano, la sobrecarga cognitiva que implica escoger lo importante entre la masa de información espuria. Pero la educación es más que poseer información: es también conocimiento y sabiduría, hábitos y valores. Y esto no viaja por las redes informáticas... la educación en la sociedad de la información ha de ser un factor

de igualdad social y de desarrollo personal, un derecho básico y no únicamente un producto de mercado... debe evitarse que las nuevas tecnologías acrecienten las diferencias sociales existentes o creen sus propios marginados. ¿Están nuestros centros educativos preparados para afrontar la parte que les corresponde en este desafío?" (pág. 134).

Al considerar las características de la impronta de las TICs en la educación, nos enfrentamos, como señala este autor, a nuevos retos educativos ante un mundo globalizado. El primer elemento a considerar consiste en que vivimos en un contexto convulso y cambiante, donde se manifiestan aspectos socioculturales como los continuos avances científicos, desarrollo de redes de información, omnipresencia de los medios de comunicación, surgimiento de nuevos modelos de familia, mayor participación de las mujeres en el mundo del trabajo, crecimiento de las desigualdades de desarrollo, globalización económica y cultural, valor creciente de la información y uso doméstico de las TICs, acrecentamiento del fenómeno migratorio, deterioro del ambiente y mayor nivel de conciencia medioambiental, ruptura de los bloques políticos, fortalecimiento de los fundamentalismos y consolidación de la democracia.

Interesa destacar dos aspectos centrales, uno referido a la globalización y el otro a la sociedad del conocimiento. Fenómenos que están incidiendo querámoslo o no, en la escuela. Tras la huella de Manuel Castells, en su libro *La era de la información* indica que se pueden reconocer seis cambios centrales a saber: a. sociedad del conocimiento, entorno simbólico, supremacía de la economía financiera sobre la productiva, b. extensión de los influjos de socialización, c. transformación de la familia tradicional, d. pérdida de la

comunidad inmediata que hacía de envolvente, e. debilitamiento de la relación entre la región y la comunidad y f. suplantación de todas las instituciones extrafamiliares encargadas de la socialización por parte de la escuela. Lo que ha generado, según algunos autores, un individualismo exacerbado, una competitividad extrema, obsesión por la eficacia, un relativismo moral, conformismo social, privatización de los bienes y servicios, imperio de las leyes del mercado, consumo obsesivo, entre otros.

En ese sentido, Jesús Martín Barbero interpela al sistema educativo con preguntas como: “¿qué significa saber y aprender en el tiempo de la economía informacional y los imaginarios comunicaciones movilizados desde las redes que insertan instantáneamente lo local en lo global? ¿qué desplazamientos epistemológicos e institucionales están exigiendo los nuevos dispositivos de producción y apropiación cognitiva a partir de la interfaz que enlaza las pantallas hogareñas de televisión con las laborales del computador y las lúdicas de los videojuegos? ¿qué saben nuestras escuelas, e incluso nuestras facultades de educación, sobre las hondas modificaciones en la percepción del espacio y el tiempo que viven los adolescentes, insertos en procesos vertiginosos de desterritorialización de la experiencia y la identidad, y atrapados en una contemporaneidad que confunde tiempos, debilita el pasado y exalta el no-futuro fabricando un presente continuo: hecho a la vez de discontinuidades de una actualidad cada día más instantánea, y del flujo incesante y emborrachador de informaciones e imágenes?” (pág. 12).

En tal sentido, dice Isabel Cantón, “vivimos tiempos extraños, tiempos de cambio y de innovación, tiempos convulsivos, de incertidumbre y caos. Tiempos de aprender y

desaprender constantemente, de probar y de equivocarse, donde no hay verdades inmutables y la lógica más aplastante es relativa. Son tiempos de creatividad, de otra mirada a la realidad, de una visión distinta y más abierta que se deja sentir, en la educación y en la escuela del siglo XXI. Estamos, dice, viviendo la aparición de nuevas fórmulas de organización social, con una simultaneidad de crisis: del trabajo, del Estado, de los individuos, de la sociedad. Primero se le llamó época post capitalista según Peter Drucker, postindustrial para Alain Touraine, postmoderno para un amplio grupo de pensadores y más recientemente se ha caracterizado porque el conocimiento reemplaza los recursos naturales, la fuerza o el dinero como factores clave. Quizá Alvin Toffler sea el representante más significativo en esta corriente: para él, el conocimiento es ampliable infinitamente y más democráticamente que cualquier otro factor tradicional de poder. Es la ultramodernidad". (pág. 2).

Lo paradójico es que vivimos en una sociedad rápida, pero nos educamos en una escuela lenta. Es evidente que existe un desajuste entre lo tecnológico, lo social y lo escolar el cual nos lo explica Castells, al señalar que "en el último cuarto de este siglo (veinte) que termina, una revolución tecnológica, centrada en torno a la información, ha transformado nuestro modo de pensar, de producir, de consumir, de comerciar, de gestionar, de comunicar, de vivir, de morir, de hacer la guerra y hacer el amor. En todo el planeta se ha constituido una economía global, una cultura de la virtualidad real, espacio y tiempo se han transformado. En torno a la identidad primaria se construyen expresiones de resistencia social a la lógica de la informacionalización, creando comunidades defensivas".

Estos fenómenos tienen sus implicaciones educativas, que se manifiestan por ejemplo en el multiculturalismo, como respuesta a la supresión de las identidades nacionales profundizándose una serie de identidades locales que tienen en la etnia, la religión y la lengua su razón de ser. Antonio Bolívar nos indica en su trabajo *Construyendo el cambio*, que “a medida que avanza la mundialización resurge con más fuerza el poder de la identidad y la reivindicación de lo local, como una forma de no resignarse a la lógica de la homogenización. Aparece con fuerza una lógica de lo diverso: reconocer y cultivar las diferencias individuales y, sobre todo, culturales” (pág. 21).

De acuerdo con este proceso y en particular, lo que señaló Bolívar, Antonio Gallo nos orienta en tanto que dice que “educar en las diferencias significaría entonces educar desde las raíces del *mit-sein*, situado en la historicidad de la comunidad humana y sus expresiones históricas. En esto tiene prioridad el ámbito local de familia, pueblo, lengua y tradición, como fuentes de donde brotan los valores de comprensión, solidaridad, respeto y democracia, y su relación con el mundo finito de los recursos ecológicos y el equilibrio ambiental. Se genera entonces una conciencia de identidad, no sólo generacional sino de posibilidades de destino” (pág. 57).

Otro aspecto a tomar en cuenta es la necesaria reconversión de la escuela, como resultado de la globalización. O sea, se impone un tipo de centro más versátil en donde prevalezca el trabajo en equipo y la cooperación como señales de identidad profesional. Finalmente, también la globalización tiene incidencia en lo que se ha llamado estado de bienestar y escuela pública, en el sentido, que existe una

tendencia del Estado a transferir responsabilidades a la sociedad civil, a la privatización en tanto que consideran que la educación ha dejado de ser un servicio público cubierto por el Estado, la descentralización de los sistemas escolares y la descentralización administrativa, entre otros. Frente a todo esto, Gimeno Sacristán, en el libro *Los retos de la enseñanza pública*, nos reafirma que “la escuela pública es una apuesta histórica a favor de la igualdad, porque posibilita el acceso a la educación a quienes no tienen recursos propios, y lo es, además, porque en ella debe tener cabida toda la diversidad de estudiantes. Es un modelo históricamente más integrador de las diferencias. Si no mantiene niveles de calidad equiparables a las escuelas privadas se estará produciendo una desigualdad ante el derecho fundamental a la educación”.

En cuanto al tema de las implicaciones educativas de la sociedad del conocimiento, debemos tomar en cuenta que constituye el recurso básico para los individuos, para la economía y para la sociedad en su conjunto. En tal sentido, la escuela tendrá que potenciar y enseñar habilidades como el manejo de las nuevas tecnologías, desarrollar aptitudes necesarias para la sociedad del conocimiento, tales como las competencias claves de conocimientos aritméticos y alfabetización, ciencia y tecnología, las lenguas extranjeras, utilización de tecnologías para aprender a aprender, cultura general y espíritu empresarial, como signo de emprendedor y creador.

Por otro lado, se debe tomar en cuenta que la escuela no es ya sólo ella la entidad que transmite cultura, sino que las nuevas tecnologías permiten a los ciudadanos acceder a la información y la enseñanza. O sea, afirma Bolívar, “en

una sociedad del conocimiento, los muros de las escuelas se rompen, pues las nuevas tecnologías permiten a los ciudadanos acceder a la información”. Bajo esta línea de pensamiento a la escuela le corresponde formar ciudadanos cultos, una escuela que esté abierta a todo alumno ofreciendo una educación común para todos, a su vez es necesario una mayor relación escuela-entorno, para que se establezca un vínculo que lo que pasa en la escuela y lo que se vive en la calle para hacer de la escuela un espacio de vida.

Así, las estrategias de acción, que han sido señaladas por diversos autores, en torno al modelo de escuela en una sociedad del conocimiento, es el siguiente: desaparición de la rigidez del currículo y límites disciplinarios, las escuelas deberán contar con un amplio rango de profesionales que trabajen con los docentes, los profesores tendrán acceso a las TICs, alumnos y docentes trabajarán en equipo. Significa, señala Martin Hopenhayn y Ernesto Ottone, en *El gran eslabón*, que “el sistema educativo sólo puede, pues, retomar su centralidad en la medida en que incorpore a tiempo el lenguaje de las nuevas tecnologías y refuerce por esa vía una propuesta para formar a los individuos en destrezas indispensables para desempeñarse en ocupaciones competitivas, pero también para incrementar su capacidad de comunicación, de gestión y de producción de conocimientos útiles para sus propios proyectos de vida” (pág. 97).

El significado de la educación, tal y como lo hemos analizado, podría significar en Guatemala la posibilidad de encontrar las vías para solventar los desafíos del presente, fijar el rumbo, acelerar el paso y caminar con paso firme hacia un futuro mejor. No tomar en cuenta estos elementos de la cuarta revolución, significaría dar la espalda a lo que

acontece a nivel mundial y que ya está presente en la sociedad guatemalteca. La indiferencia a esta impronta es lo peor que nos puede suceder. En ese sentido, fortalecemos esta posición con las palabras del gran teórico inglés Alfred Whitehead al afirmar que “la educación con ideas inertes no solo es inútil; sobre todo es dañina... todas las revoluciones intelectuales que alguna vez impulsaron a la humanidad a la grandeza han sido protestas apasionadas contra las ideas de interés”. Y esto es lo que propuso el Diseño de la Reforma Educativa: “sobrepasar la resistencia al cambio y a las posiciones particulares para reforzar los puntos de convergencia... requiere de un alto compromiso político a nivel nacional... y el reconocimiento y comprensión de todos los sectores y actores de la sociedad guatemalteca sobre la importancia de la reforma educativa y sus ventajas para el futuro del país, así como la apropiación y compromiso con la misma, son elementos claves para su éxito”. O sea, proveer, con el aporte de los grandes teóricos de la educación y la experiencia educativa, de los elementos conceptuales que le den fundamento filosófico a una práctica educativa que supere en Guatemala el atraso heredado del siglo veinte y las aspiraciones del veintiuno. Convirtiendo la formación académica como un componente fundamental en el proceso de reforma educativa.

Esta toma de conciencia se debe proyectar en el ámbito de los centros educativos para lograr la auto renovación, que nace de la motivación de los maestros, padres y alumnos, la que se asocia con disponibilidad financiera. Porque hasta hoy, se preservan de manera tradicional los contenidos curriculares, formas de enseñanza rígidos, textos desactualizados, sistemas de organización jerárquica, estilos de enseñanza obsoletos, ausencia de la impronta de las nuevas

tecnologías y por lo tanto rezago metodológico y conceptual de la importancia de los aprendizajes, lo que se traduce en una frase que acuñó un crítico de la educación: “las escuelas no han empeorado, sencillamente no han mejorado”.

Se debe reconocer que las escuelas aún son insuficientes y las que hay, como mínimo, son de mala calidad. Sin embargo, afirma Hugo Assmann en *Placer y Ternura en la Educación*, que “la escuela debe ser un lugar agradable”. La escuela y el sujeto pedagógico rara vez se encuentran, y cuando lo hacen miran en direcciones contrarias. Pensar y edificar un futuro común, son ideas extrañas. Los discursos educativos formales son ajenos a las diversas y complejas demandas de sus receptores. Son uniformes, verticales, enciclopédicos. Memorísticos, desligados del mundo del trabajo y de las necesidades de quienes son sus destinatarios. La escuela en definitiva no está capacitada para actuar en un medio social, económico, tecnológico y cultural como el presente. Los maestros no cuentan con medios idóneos para desarrollar su labor y, el alumnado sufre las consecuencias de un modelo de escuela decimonónica, que prepara para vivir un momento que ya no existe, que sigue utilizando un código que nada tiene que ver con los nuevos discursos de la imagen y de las TICs.

Vistas así las cosas, se debe tomar en cuenta que en el transcurso de la historia guatemalteca se han dado una serie de improntas tendientes a transformar los sistemas educativos acordes al desarrollo del país y a las exigencias de la sociedad respecto a las expectativas de la educación. La primera es la referida a la revolución liberal de 1871, la cual fue sustentada filosóficamente por el positivismo de influencia francesa. Esta reforma tuvo un carácter antiesco-

lástico en donde existía prevalencia de una concepción del mundo y la sociedad amparados en la teología.

El modelo liberal, sostenido por el positivismo encaró la necesidad de formar y capacitar técnicamente el recurso humano necesario para el impulso de la nueva economía de corte capitalista. Los contenidos educativos y la formación de los estudiantes se articularon de acuerdo con ese ideal de sociedad y de Estado que se rearticulaba sobre la base de una nueva concepción del mundo.

El modelo liberal positivista, inspirado en el pensamiento del filósofo francés Augusto Comte, pervivió en Guatemala hasta la reforma llevada a cabo por la revolución del cuarenta y cuatro, que se inspiró en otros pensadores y en el cual juega un papel destacado la concepción pedagógica del Presidente Juan José Arévalo, quien se formó en Argentina, bajo las ideas de Rousseau, Froebel, Gentile, Marx, Makarencó, Gramsci, Montessori, John Dewey, Peirce, Maritain, Skinner, María Montessori, Piaget, entre muchos más.

Este ámbito académico propició la riqueza intelectual en la que se cultivaron los grandes ideales educativos de la revolución del cuarenta y cuatro en Guatemala, y en el que surgieron figuras señeras de la pedagogía y el pensamiento filosófico prevaleciente aun en nuestro tiempo, aunque sea de manera tenue y fugaz. La preocupación de fondo consistió en generar las coordenadas educativas para forjar un nuevo ideal de hombre en donde se asentara la idea de formación integral del ser humano. Un proceso en donde se dio prioridad a la idea de participación ciudadana y fortalecimiento de la democracia. Sostenemos que de alguna manera la obra del pedagogo norteamericano J. Dewey, *Democracia y Educación*, influyó en este periodo, sobre todo

la idea de que educación y sociedad se articulan como acciones convergentes.

Posterior a la revolución del cuarenta y cuatro, no hemos observado cambios sustantivos en el proceso educativo guatemalteco, a no ser la impronta de los centros de educación secundaria públicos de la década del sesenta, en el cual se formaron maestros y bachilleres de altísima calidad. Debemos destacar a su vez, que la década del sesenta se convirtió en una especie de vivero en el que la juventud se forjó con los ideales de la revolución de octubre y obviamente bajo el alero de los maestros que crecieron en el ámbito de estos ideales educativos. Fue el último aliento de esta época de talento, talante e imaginación.

En términos generales podemos afirmar que a partir de los sesenta y hasta la firma de los Acuerdos de Paz en el año de 1996, gran parte de la inteligencia del país sufrió profundas heridas como consecuencia de una guerra fraguada por una realidad en la que imperaba la injusticia y la represión contra el pensamiento. En el fondo, la juventud fue movida por grandes ideales, pero con un final que ha generado en la vida nacional temores, miedos y frustraciones. Este corte brutal contra la juventud y la sociedad guatemalteca fue de tal envergadura, que la sociedad guatemalteca aun no logra salir del daño que la guerra hizo a todo el sistema educativo nacional.

A partir de los Acuerdos de Paz en el año de 1996, surge en este contexto una nueva plataforma que alimentará el derrotero, no solo del país, sino particularmente de la educación. El primer resultado de la firma de los Acuerdos de Paz, lo constituye la integración de la Comisión Paritaria para la Reforma Educativa, que elabora el Marco Con-

ceptual, que se constituye en un nuevo aliento filosófico y político para una práctica educativa democrática. Nuevos elementos se integran, como el del reconocimiento de la multiculturalidad, el multilingüismo. Lo que orienta la discusión al ámbito de la interculturalidad como eje y fundamento filosófico del quehacer educativo en el país. Desde esta dimensión interesa la reflexión de la otredad, en cuanto el otro es un ser afectivo, epistémico y moral. Así, la escuela se debe concebir como el espacio donde se trabaja con conocimientos y valores. Surge un nuevo ideal de sociedad, en el que según Paulo Freire debe superarse el verticalismo, en tanto “el autoritarismo revela en el fondo, un profundo miedo de correr riesgos”.

Los documentos vertidos por la Comisión Paritaria resultan, por su profundidad, documentos de necesaria reflexión, porque ahí descubrimos desde las ideas del personalismo de Mounier hasta la presencia filosófica del gran pedagogo suizo J. Piaget, que sitúa la educación como forjadora de un amplio y complejo universo de compromisos o dicho en sus palabras “el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento de los derechos del hombre, así como de las libertades fundamentales que consiste en formar individuos capaces de autonomía intelectual, moral respetando esa misma autonomía en los otros, en concordancia con la regla de la reciprocidad que la legitima para ellos mismos”.

Se trata, bajo la perspectiva de un nuevo proceso educativo en Guatemala, de que la escuela asuma el compromiso de favorecer el desarrollo de la inteligencia, de la creatividad, y la imaginación, ideas concretas en el documento de diseño de la reforma educativa en la definición de la imagen

objetivo que orienta la construcción de la sociedad, el Estado, y sistema educativo guatemalteco. Lograr que nuestras escuelas dejen de ser centros de imitación o de copia y reproducción, y se conviertan en centros de comprensión, a fin de lograr la superación de la uniformidad. O sea, como afirma Piaget, “el principal objetivo de la educación es crear hombres capaces de hacer cosas nuevas, no simplemente de repetir lo que otras generaciones hicieron, hombres creativos, inventivos y descubridores”.

Tal y como afirma Antonio Gallo, en *Fundamentos filosóficos de una educación actual* “cualquier reforma que se desee establecer en el campo de la educación, como bien conocen, por tratarse de un proceso que afecta a la persona humana en cuanto tal, apela directamente, o cuando menos supone, una concepción, de lo que esta persona es realmente, de los derechos inherentes a su ser y de las posibilidades que se les deben ofrecer, para que esta persona, en el contexto de su entorno físico e histórico, llegue a ser un ciudadano responsable y libre, democrático y solidario con los demás”(pág. 39).

Paralelo a los aportes y reflexiones sobre los Acuerdos de Paz, también debemos tomar en cuenta el marco de orientaciones emanadas de la UNESCO, con el fin de fundamentar de una mejor manera la reflexión sobre el futuro de la educación en Guatemala. *La Educación Encierra un Tesoro*, documento elaborado por un grupo de intelectuales y coordinado por Jacques Delors, dice en su introducción que “frente a los numerosas desafíos del porvenir, la educación constituye un instrumento indispensable para que la humanidad pueda progresar hacia los ideales de paz, libertad y

justicia social”. De esa cuenta, la educación debe sentarse en cuatro pilares:

*Aprender a conocer.* “Para que cada persona pueda aprender a comprender el mundo que le rodea, al menos suficientemente para vivir con dignidad, desarrollar sus capacidades profesionales y comunicarse con los demás.”

*Aprender a hacer.* Aprender a conocer y aprender a hacer en gran medida son indispensables, no se trata, como nos dice el citado informe de Delors, de preparar a alguien para una tarea material bien definida, para fabricar o hacer algo, aprender un oficio. El aprender a hacer significa la capacidad de comunicarse y de trabajar con los demás, afrontar y solucionar conflictos. Justifica el lugar más relevante que deberían ocupar las distintas posibilidades de alternancia formativa entre la escuela y el trabajo.

*Aprender a vivir juntos:* Esta debe ser una de las características más importantes de la educación humanística contemporánea. La educación debe aspirar a que todos los seres humanos podamos convivir en sociedad. La educación debe proporcionar el conocimiento gradual del otro, hacer que todos participemos en proyectos comunes. Una de las metas de cualquier sistema educativo es contribuir a la toma de conciencia de las semejanzas e interdependencias que existen entre los seres humanos. Esto último se puede lograr solo mediante el diálogo y el intercambio sano de argumentos, que permitan asumir el compromiso de vivir en paz entre el yo y mis próximos.

*Aprender a ser.* Se trata de “...dotar a cada cual de fuerzas y puntos de referencia intelectuales permanentes, que le permitan comprender el mundo que le rodea y comportarse como un elemento responsable y justo. Se trata de

conferir a los seres humanos libertad de pensamiento, de juicio, de sentimientos y de imaginación.” Su punto de partida: comprenderse mejor a uno mismo.

En síntesis, la UNESCO plantea que la educación debe ser capaz de proporcionar un conocimiento dinámico y flexible que permita a todos los seres humanos una preparación pluridimensional, un proceso de educación permanente de conocimientos y aptitudes que le posibiliten la toma de conciencia de sí mismo y de su entorno para que pueda cumplir su papel en sociedad.

En esta misma línea de ideas, la UNESCO responsabilizó al filósofo francés Edgar Morin, la escritura de un libro que tituló *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*, y en la que destacamos de su lectura para engarzarlo en lo que delineó Delors en el libro *La Educación encierra un Tesoro*, que “la educación del futuro deberá ser una enseñanza primera y universal centrada en la condición humana. Estamos en la era planetaria; una aventura común se apodera de los humanos donde quiera que estén. Estos deben reconocerse en su humanidad común y, al mismo tiempo, reconocer la diversidad cultural inherente a todo cuanto es humano (pág. 47) ...“la situación sobre nuestra Tierra es paradójica. La interdependencia se ha multiplicado. La conciencia de ser solidario con su vida y con su muerte liga desde ahora los humanos. La comunicación triunfa; el planeta está atravesado por redes, faxes, teléfonos celulares, módems, internet. Y sin embargo, la incomprensión sigue siendo general. Sin duda, hay grandes y múltiples progresos de la comprensión, pero los progresos de la comprensión, pero los progresos de la incomprensión parecen ser aún más grandes” (pág. 91).

Asimismo, el Foro Mundial sobre la Educación celebrado en Dakar, en abril de 2000, reunió los seis grandes objetivos de la Educación para Todos, el cual, suscribió Guatemala y por lo tanto nos compromete como país al desarrollo de un plan que colectivamente debemos alcanzar. Estos compromisos se resumieron así:

1. Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos.
2. Velar porque todos los niños y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen.
3. Velar porque las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa.
4. Aumentar de aquí el número de alfabetizados en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente.
5. Suprimir la disparidad de género en la enseñanza primaria y secundaria y lograr la equidad de género en relación con la educación. En particular garantizando a los jóvenes un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento.
6. Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizajes reconocidos y

medibles, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales.

En el marco de los Acuerdos del Foro Mundial de Dakar, se inscriben las recomendaciones sobre políticas educativas al inicio del siglo XXI dadas por los ministros de Educación de América Latina en la Séptima Reunión del Comité Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación, convocado por UNESCO (Cochabamba, Bolivia, 5-7 marzo de 2001). Las recomendaciones de este Foro Internacional, que suscribió Guatemala, se enumeran así:

1. Los nuevos sentidos de la educación en un mundo globalizado y en permanente cambio.
2. Aprendizaje de calidad y atención a la diversidad: ejes prioritarios de las políticas educativas.
3. Fortalecimiento y reivindicación de los docentes.
4. Los procesos de gestión al servicio de los aprendizajes y de la participación.
5. Ampliación y diversificación de las oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida.
6. Medios y tecnologías para la transformación de la educación.
7. Financiamiento para lograr aprendizajes de calidad para todos.
8. Sistemas de información para el mejoramiento de las políticas y prácticas educativas.
9. Cooperación internacional.

De esa manera, la Declaración de Cochabamba señala: “que hasta hoy, en América Latina no se ha logrado garanti-

zar la educación básica para todos, ya que una parte de los niños no ingresa a la escuela, y subsisten tasas significativas de repitencia y deserción escolar, que impiden que todos terminen la educación primaria. Los gobiernos continuarán priorizando la cobertura en la educación básica hasta lograr que todos los niños y niñas en edad escolar ingresen al sistema educativo y lo culminen ... además, es necesario realizar mayores esfuerzos por ofrecer servicios educativos de mejor calidad, buscando equidad, puesto que persisten serias diferencias entre los países y al interior de ellos”.

La misma Declaración recomienda: “que los sistemas educativos han de acelerar su ritmo de transformaciones para no quedar rezagados respecto a los cambios que acontecen en otros ámbitos de la sociedad, a fin de liderar un salto cualitativo en la educación ... estas se definen en la preparación y disposición del docente para la enseñanza ... los cuales puedan realizar su tarea en condiciones dignas de trabajo y desarrollo personal ... asimismo, reafirma la Declaración que sin educación no hay desarrollo humano posible”.

Por otro lado, sostiene que: “en un mundo plural y diverso en América Latina y el Caribe tienen mucho que ofrecer si aprovechan la riqueza de su diversidad de etnias, lenguas, tradiciones y culturas... de esa cuenta, la educación es un derecho y deber de cada persona... el Estado debe asumir un efectivo liderazgo estimulando la participación de la sociedad en el diseño, la ejecución y la evaluación del impacto de las políticas educativas”.

La Declaración de Cochabamba también nos orienta en el sentido de que es necesario responder a las demandas de la juventud a fin de posibilitar “al joven habilidades para la vida, el trabajo y la ciudadanía. La educación secundaria

debe ser asumida como prioridad en aquellos países que hayan universalizado la educación primaria” .

Finalmente, la Declaración recomienda que: “con el propósito de mejorar la calidad, cobertura y pertinencia de la educación es necesario un aumento significativo en los recursos económicos que se asignan a la inversión educativa, procurando asimismo una mayor eficiencia en la utilización de los recursos y una distribución equitativa de los mismos”.

José Joaquín Bruner en su libro *Globalización y el futuro de la educación*, al comentar la dimensión del fenómeno educativo en América Latina, sostiene que nuestra región enfrenta dos grandes desafíos: “por un lado, tiene compromisos pendientes del siglo XX, tales como universalizar la cobertura preescolar, básica y media, incorporar a las poblaciones indígenas al sistema escolar, mejorar la calidad y resultados de la enseñanza de competencias básicas, particularmente entre los sectores más pobres de la población infantil, juvenil y adulta, modernizar la educación técnica del nivel medio y superior, masificar la enseñanza de nivel terciario. Por el otro, tiene el compromiso de dar el salto hacia el siglo XXI y emprender las nuevas tareas de las cuales depende el crecimiento económico, la equidad social y la integración cultural, adaptando para ello sus estructuras, procesos y resultados y políticas educacionales” (pág 2).

Ambas agendas, dice Bruner son tremendamente exigentes y costosas. Si no hay cumplimiento de las mismas, se producirá un ambiente de incertidumbre, desconcierto, duda y confusión respecto al interrogante de si América Latina llegará algún día a ser una región desarrollada. De ahí, que “la educación está en medio de esa encrucijada. Entre

resultados mediocres y enormes desafíos, en tensión entre los problemas no resueltos del siglo XX y los retos emergentes que vienen con el siglo XXI” (pág 3). En ese sentido, señala este autor, es importante advertir que en América Latina no sólo se debe tratar de dar el salto sino que se debe tener en cuenta la inmensa riqueza cultural de los pueblos indígenas, su capacidad de trabajo y su cosmovisión. De lo contrario, podrían generarse grandes insatisfacciones al tratar de ver más hacia fuera que hacia adentro. Por ello, es necesario también humanizar la economía, ya que no se puede vivir solamente con los imperativos del mercado.

Sin duda alguna, como bien lo afirma Zygmunt Bauman, en su libro *Los retos de la educación en la modernidad líquida*, “en el pasado, la educación adquiría muchas formas y demostró ser capaz de ajustarse a las cambiantes circunstancias, fijándose nuevos objetivos y diseñando nuevas estrategias. Pero, lo repito, el cambio actual no es como los cambios del pasado. En ningún otro punto de inflexión de la historia humana los educadores debieron afrontar un desafío estrictamente comparable con el que nos presenta la divisoria de aguas contemporáneas. Sencillamente, nunca antes estuvimos en una situación semejante. Aún debemos aprender el arte de vivir en un mundo sobresaturado de información. Y también debemos aprender el aún más difícil arte de preparar a las próximas generaciones paraa vivir en semejante mundo” (pág. 46).

Obviamente Guatemala está inmersa en todo este proceso por lo que los ámbitos de exigencia a que nos debemos los guatemaltecos frente al futuro cercano, es una carrera en la que el esfuerzo debe traducirse en marcar un paso acelerado por trabajo, empeño, creatividad y sobre todo

dignificación y participación ciudadana, con miras a alcanzar el rumbo previamente fijado.

Considerar entre múltiples aspectos, que en educación no es posible pensar en metas inmediatas, dado que esta es un proceso de largo alcance, de metas estratégicas. Conforme lo anterior es bueno reflexionar sobre el presente y el futuro de la educación en Guatemala, en donde todos somos responsables de todo el proceso educativo. Por ello, dice Alain Touraine en su libro *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*, que “no puede hablarse de educación cuando se reduce al individuo a funciones sociales que él debe asumir. Más aún, el futuro profesional es tan imprevisible, e implicará brechas tan grandes en relación a lo que han aprendido la mayoría de quienes hoy asisten a la escuela, que debemos, antes que nada, solicitar a la escuela que los prepare para aprender a cambiar más que formarlos en competencias específicas que probablemente estarán obsoletas o serán inútiles para la mayor parte de ellos a corto plazo” (pág. 326).

### **En torno a la formación de los docentes**

“La educación debe pasar a convertirse en un área clave en América Latina para un desarrollo sostenible que buscará acabar con la pobreza extrema en la agenda post 2015” aseveró recientemente el Subdirector de la UNESCO Quien Tang. En este sentido, las personas que nos interesamos por la educación coincidimos que el cuerpo docente es determinante y fundamental para encausar la calidad de la educación. Es quien coloca en el centro del aula el currículo y quien articula la escuela con la comunidad o sea,

es la persona que incrementa las posibilidades de formar conciencia ciudadana en la niñez y la juventud. En ese sentido, Fernando Savater en su libro *El valor de educar*, afirma que “quienes asumen que los maestros son algo así como “fracasados” deberían concluir entonces que la sociedad democrática en que vivimos es también un fracaso. Porque todos los demás que intentamos formar a los ciudadanos e ilustrarlos, cuantos apelamos al desarrollo de la investigación científica, la creación artística o al debate racional de las cuestiones públicas dependemos necesariamente del trabajo previo de los maestros” (pág. 9). En el fondo la profesión docente es portadora del futuro, de ahí la necesidad de incorporar a los educadores al cambio educacional, se convierta en un elemento fundamental del consenso educativo y obliga a fortalecer la profesión docente elevando sus responsabilidades, generando nuevos incentivos, formación permanente y evaluación de mérito. Toda reforma impulsada desde el Estado requiere necesariamente de la aceptación de sus destinatarios, que son los docentes. Contrariamente, fracasará. Esencialmente, porque el ideal de la educación se constituye a partir de lo que afirman Fernando Reimers y Eleonora Villegas-Reimers en *Sobre la calidad de la educación y su sentido democrático*: “una cultura democrática descansa, en parte, en las competencias de la mayoría de la población: en la valoración de la libertad propia y la de los demás; en la valoración de la justicia; en la internalización de un sentido de responsabilidad por el propio destino; en la comprensión de que la preservación de libertad individuales requiere de instituciones que atiendan al bien común...” (pág.94).

Desde esta concepción de un ideal en la educación, los autores sostienen que “para guiar estas oportunidades,

los maestros deben estar bien educados y preparados para modelar frente a los estudiantes qué significa pensar por cuenta propia, valorar la libertad de investigación y la independencia de pensamiento y apreciar y respetar la diversidad y los derechos de los demás” (pág. 100). En tanto que, señalan, siendo la formación ciudadana uno de los propósitos centrales de la escuela, el sentido de identidad, tanto personal como social, se logra a través de la importancia que se le dé al estudio de la historia de su país, a los valores cívicos, a las expresiones estéticas, a las tradiciones culturales y al mejoramiento de la lectura para leer a sus propios creadores de literatura.

Obviamente el maestro debe superar con dignidad los espacios de obediencia y de uniformidad, los rituales burocráticos y convertirse en líder de la escuela en la que se privilegie el respeto a la diversidad cognitiva, cultural, social y étnica. Más aun, dice el escritor mexicano Carlos Fuentes al referirse al papel del maestro: “Claro que hay una dimensión moral y política en la enseñanza”.

El maestro está tratando con futuros ciudadanos y el país necesita no solo mayor número de buenos profesionistas y funcionarios, sino de hombres dotados de integridad moral. Más que nunca, en un país carcomido por la corrupción, la lección del maestro es más importante porque es más difícil. No deben derrotarla ni el cinismo ni la indiferencia”. El maestro puede formar un ideal grande.

Así, de lo que hoy se trata es de encontrar el camino por donde podamos transitar hacia la calidad reconstruyendo la función docente de una nueva forma con sus desafíos y limitaciones. Porque es a través del docente que la escuela tiene que conocer entre otras cosas las nuevas exigencias

que la sociedad le plantea, tales como el mundo del trabajo y de la formación ciudadana para formar un conciencia que nos permita compartir un mundo que se debate entre la incertidumbre y la solución de múltiples focos de conflictividad humana.

Siendo que “la buena educación es un empeño social”, como señala Savater, la presencia del docente resulta ser clave para alcanzar niveles de excelencia en la que se despierten inteligencias e imaginarios constructivos de los “aprendientes”. De ahí que “el perfil de los maestros que pueden lograr la transformación que requiere el sistema educativo exige un alto compromiso hacia ellos mismos y hacia la comunidad escolar, como bien lo señala David Casares en *Líderes y educadores*, No es una tarea fácil, o de medio tiempo o de entrega incompleta. Exige una opción de vida y una forma permanente de ser dentro y fuera de la escuela” (pág. 118).

Resulta orientador, para comprender de una mejor manera cuáles son los caminos a seguir para formar a los docentes, entender lo que Casares afirma en cuanto que “el papel más importante del nuevo maestro será el de filósofo en el sentido etimológico y pragmático del término; es decir, el amigo de la sabiduría, el que se hace las preguntas básicas del bien vivir, el que se pregunta sobre lo importante y lo prioritario para lograr la plenitud humana; el que se pregunta sobre la relación entre el progreso, la técnica y el ser humano, el que vive una búsqueda intelectual y existencial de la felicidad, el bien, la belleza, el gozo, el placer, la plenitud y la trascendencia” (pág. 120). Sin lugar a dudas este es el ideal de ser docente y es lo que debe estar a la base de los fundamentos filosóficos de los programas que

se llevan a cabo en los centros de formación docente. Si esta consideración no es tomada en cuenta como hilo conductor que arranca desde la arquitectura de tales programas, no se lograría alcanzar el propósito de un ideal educativo, entendido este, como lo vislumbra Assmann que “la educación se enfrenta a la apasionante tarea de formar seres humanos para quienes la creatividad y la ternura sean necesidades vitales y elementos definitorios de los sueños de felicidad individual y social” (pág. 28).

Porque, se pregunta el mismo autor, “¿ser educador o educadora es aún una opción de vida que entusiasma? ¿Se puede hablar de fascinación de la educación sin pecar de ingenuo? En el mundo actual, la privación de educación es una causa innegable de muerte. Nadie encuentra un lugar bajo el sol en la sociedad del conocimiento sin una flexibilidad adaptativa. El mundo se está transformando en una trama compleja de sistemas de aprendientes. Hablar hoy día de nichos vitales –y no hay vida sin ellos– significa hablar de ecologías cognitivas, de ambientes que propician experiencias de conocimientos” (pág. 23). Esta es la gran pregunta cuando nos percatamos que hemos entrado a nuevas realidades en donde todos somos “aprendientes” y por tanto la escuela, tal y como lo entendemos en el sentido clásico, pierde su impronta en la formación de nuevas visiones y de nuevas capacidades. La cuarta revolución ya le ganó el terreno de su acción y los docentes cada vez están más disminuidos, particularmente si continúan con sus formas obsoletas de privilegiar la enseñanza, antes que el aprendizaje. El aburrimiento de los alumnos se ha convertido en la cotidianeidad del aula, porque ellos tienen acceso a otras formas de aprender e incorporar a su vida esa multiplicidad de información que circula en las redes virtuales. Los do-

centes hasta hoy, no han comprendido, porque además el mismo sistema educativo también los inhibe, que el mundo marcha a una velocidad y ellos en su aula, aún persisten en formas decadentes de procesar los saberes. Hoy no sólo se trata de revalorizar y la redignificación salarial, sino de colocarse al centro como los nuevos líderes de avanzada educativa en la que se supere la mediocridad y el estancamiento pedagógico, porque la vida misma es un proceso permanente de aprendizajes.

No se puede tapar el sol con el dedo más pequeño de la mano, ante la avalancha sin precedentes de la revolución tecnológica y la necesidad de fortalecer los aprendizajes matemáticos, la comprensión de lectura y de las ciencias básicas, bajo la orientación de guiar conductas humanas bajo el principio de la solidaridad y de los valores humanísticos presentes a lo largo de toda la humanidad. El docente hoy día tiene entre sus manos la inmensa tarea de hacer todo esto, pero sobre todo, ser uno de los sujetos que posibilite la construcción de una sociedad como la guatemalteca en la que cada día más se rompen los cristales de la comprensión humana. Por ello, esas preguntas profundas de Leonardo Boff “¿Cómo educar? ¿Cómo aprender?”, porque dice, se aprende no sólo con el cerebro ni sólo en la escuela. Se aprende durante toda la vida y mediante todas las formas de vivir.

Autores como Sarramona, en *Teoría de la Educación*, aborda el tema de la formación de docentes desde la categoría de *educador profesional*. Pasa revista al concepto de profesional el cual entiende como “aquella persona capaz de resolver ciertos problemas específicos, aplicando conocimientos científicos y técnicos, con los cuales puede obte-

ner unos beneficios económicos” (pág. 85). Desde esta concepción delimita el trabajo de los educadores en su propia especificidad. Las características centrales que señala son: Primero, la preparación específica que tiene que ver con el ámbito de un conocimiento pedagógico especializado, y a su vez, en la formación de determinadas competencias, que el mismo libro se cita a Perrenoud: a. organizar y animar situaciones de aprendizaje, b. gestionar la progresión de los aprendizajes, c. elaborar y hacer evolucionar dispositivos de diferenciación, d. implicar a los alumnos en su aprendizaje y en su trabajo, e. trabajar en equipo, f. participar en la gestión de la escuela, g. informar e implicar a los padres, h. utilizar las nuevas tecnologías, i. afrontar los dilemas y los deberes éticos de la profesión, j. organizar la propia formación continua. (pág. 88).

Segundo: compromiso de actualización. Sarramona, explica que “la formación permanente es una necesidad ineludible para el profesorado pero debe ser realizada en condiciones de utilidad y luego se ha de constatar su transferencia a la actividad cotidiana” (pág. 91).

Tercero: ciertos derechos sociales. En el mismo libro se afirma que “Ahora el profesor ha de ganarse el reconocimiento social teniendo en cuenta que el saber está más repartido; que la verdad, lo bueno y lo bello son interpretados como productos humanos, condicionados social y culturalmente, y sujetos a la discusión pública; que además han surgido unos poderosos competidores en la tarea de difusión del saber, de las interpretaciones del mundo, y de la creación de actitudes y valores, como son los medios de comunicación social y las nuevas tecnologías” (pág. 92).

Cuarto: autonomía en la acción. Dice que “esto significa que en nombre de la libertad de acción no se puede desconocer el patrimonio científico de la profesión ni se pueden adoptar decisiones que sólo se amparan en la tradición o la rutina. La toma de decisión en autonomía ha de servir para potenciar la capacidad reflexiva e innovadora del profesorado y nunca una excusa para no desarrollarse profesionalmente, ni para romper la cohesión institucional marcada por los proyectos educativos de los centros” (pág. 93).

Quinto: compromiso deontológico. “El educador, señala Sarramona, no puede separar lo que es de lo que hace y los criterios morales aplicados a la actividad educativa repercuten directamente sobre su personalidad, puesto que el ejemplo sigue siendo pieza fundamental en la tarea de educar. El docente difícilmente podrá educar en unos valores que no comparta, de modo que dedicarse profesionalmente a educar supone un compromiso personal con un proyecto moral” (pág. 94).

Bajo esta línea de pensamiento, de cómo se concibe hoy día la formación de los docentes, también el libro de Ken Bain, *Lo que hacen los mejores profesores universitarios*, resulta ser clave para comprometernos en formas y maneras de emprender la compleja y difícil tarea de formar a los docentes que nuestro país requiere. El libro parte de hacerse una serie de preguntas y las responde a partir de dar a conocer los mejores ejemplos que en el aula realizan los educadores. En tal sentido, la primera pregunta que se hace Bain, es ¿Qué saben y entienden los mejores profesores? Y la respuesta es simple “saben cómo simplificar y clarificar conceptos complejos, cómo llegar a la esencia del asunto con revelaciones motivadoras, y son capaces de

pensar sobre su propia forma de razonar en la disciplina, analizando su naturaleza y evaluando la calidad". Obviamente a partir del hecho que son conocedores de su propia especialidad académica. Otra de las grandes preguntas es ¿cómo preparan su docencia? Y aquí encontraremos diversas respuestas, de acuerdo con los conocimientos y las estrategias pedagógicas que se lleven a cabo. ¿Qué esperan de sus estudiantes? Es otro de los interrogantes, porque habrá que preguntarse cuál es el sentido del quehacer educativo. La cuarta pregunta es ¿qué hacen cuando enseñan? Interesante porque es en el hecho educativo, cuando el docente asume metodológicamente lo que va a hacer. ¿Cómo tratan a los estudiantes? Y esta pregunta idealmente la respuesta podría ser la confianza en las potencialidades de sus alumnos. Finalmente, ¿Cómo comprueban su progreso y evalúan sus resultados? Y una de las respuestas que da este autor, es "todos ellos tuvieron que aprender cómo producir aprendizaje y deben recordarse continuamente a sí mismos lo que puede ir mal, buscando siempre formas nuevas de entender lo que significa aprender y cómo funciona ese logro" (pág. 30).

Bajo el alero de este autor, enumeramos de manera general lo que él define como los siete principios básicos de la docencia, a saber:

Crear un entorno para el aprendizaje crítico natural, señala Ken Bain que lo define así: "La mejor docencia crea una sensación de que todo el mundo está trabajando conjuntamente, tanto si eso significa trabajar en silencio en un problema mientras se escucha al profesor cómo razonar en voz alta con otros estudiantes... una pregunta o un problema intrigante es el primero de los cinco elementos esencia-

les que componen el entorno para el aprendizaje crítico, así como el compromiso de los estudiantes con alguna actividad intelectual o bien orientar el aprendizaje que deja a los estudiantes con una pregunta ¿cuál es la próxima pregunta? ¿qué podemos preguntar ahora? (págs. 117-118).

Conseguir su atención y no perderla, lo que se traduce en “atraer la atención y mantenerla”.

Comenzar con los estudiantes en lugar de con la disciplina: cita al docente Sandel, quien afirmó que “Sócrates empezaba prestando atención a lo que la gente creía saber, y luego intentaba arrancarla gradual y sistemáticamente de su lugar familiar” (pág. 126).

Buscar compromisos: “los profesores excepcionales indica Bain a sus estudiantes un compromiso con la clase y el aprendizaje... piden a los estudiantes que decidan si de verdad quieren seguir los objetivos de aprendizaje en la forma descrita” (pág. 128). Ayudar a los estudiantes a aprender fuera de clase: Los profesores hacen en el aula lo que creen que ayudará más y animará a sus estudiantes a aprender fuera del aula, entre una clase y la siguiente” (pág. 129). Atraer a los estudiantes al razonamiento disciplinar: “No piensan sólo en términos de enseñar su disciplina; piensan en enseñar a los estudiantes a comprender, aplicar, analizar, sintetizar y evaluar evidencias y conclusiones... no podemos aprender a razonar sin tener algo sobre lo que razonar” (pág. 130).

Crear experiencias de aprendizajes diversos enfatiza Bain: “La gran contribución del asunto de los estilos de enseñanza, nos dijo un profesor, es que llamó la atención sobre la necesidad de diversificar. No creo que haya mucha evidencia de que la mayoría de las personas tengan estilos

exclusivos de aprendizaje y de que no puedan aprender más que de una forma determinada, sino que creo que todos nos beneficiamos de la variedad” (pág. 132).

Tomando en cuenta todo lo señalado, podríamos concluir que debe estar centrado en el tema de la conjunción de la calidad y la formación profesional de los docentes, en tanto son estos el eje central de la materialización del derecho a la educación con calidad, porque los docentes son los responsables no sólo de formar competencias, sino de formar un pensamiento crítico orientado a la resolución de problemas, creatividad, curiosidad, compromiso con los asuntos éticos. Efectivamente los docentes son esos personajes extraordinarios que no sólo conocen su materia, sino que saben cómo simplificar y clarificar conceptos complejos, así como incidir en que los aprendizajes alcancen una durabilidad. A su vez, estamos pensando en un docente que se hace preguntas, tales como qué esperan los estudiantes, qué esperan los padres de familia, cómo tratar a los estudiantes, qué entornos rodean el aprendizaje y cómo comprueban el progreso de los estudiantes a partir de los resultados.

Significará, según Hargreaves, que “la profesión docente clásica tal vez distanciaba a los profesores de los padres, o incluso los situaba en un pedestal por encima de éstos, pero el neoliberalismo simplemente pone a los padres en contra de los profesores de las escuelas. Ninguna de estas dos perspectivas establece un vínculo de colaboración entre quienes están más implicados en la educación de los niños” (pág. 183).

Efectivamente, en el debate que se abra en torno al papel de los educadores, se debe redefinir la profesión, en el sentido que se pueda superar lo que expresa Dubet al

indicar que partimos de una situación en la cual una pesada historia de malentendidos, incomprendiones, suspicacia, desconfianza u hostilidad, que son los obstáculos a superar sean muchos en torno al tema de la vinculación de la familia, la comunidad y la escuela. En esencia, como dice Bolívar, la tarea consiste en establecer alianzas con la comunidad lo que indicaría pequeños pactos pedagógicos que están bañados de colaboración hacia la escuela, porque como vuelve a señalar Hargreaves se debe mostrar “el interés de los propios profesores, a fin de considerar a los padres no simplemente como gentes irritantes o a las que hay que apaciguar, sino que han de ver en ellos a sus más importantes aliados en el servicio de los hijos de estos mismos padres y en la defensa contra los ataques generalizados de los políticos a su profesión” (pág. 183) . Esta aseveración, nos hace pensar, que este punto, es uno de los puntales centrales de un pacto pedagógico, porque se trata de socios y aliados políticos con intereses comunes en la defensa de una mejor educación para todos.

Así, uno de los grandes acuerdos a lograr consistirá en armonizar el trabajo conjunto de los docentes, las familias y la comunidad en torno a la escuela y a las posibilidades de éxito, lo que se traduciría en formar redes de colaboradores que involucren a los padres en las tareas educativas. Y romper así, dice Bolívar, las fronteras que separan a los padres de los docentes, dado que en esencia no se está en territorios separados, sino en el único común que es la educación de la ciudadanía. Así, “escuela, familia y comunidad son tres esferas que, según el grado en que las intersecciones se solapan, tendrán sus efectos en la educación de los alumnos. La colaboración entre estos agentes educativos es un factor clave en la mejora de la educación” y la concreción

del pacto pedagógico nacional en mejora del derecho a la educación con calidad.

No se trata, en esencia, aunque obviamente no se puede descuidar, que el docente se preocupe, como lo explicó Rousseau en *El Emilio*, de saber cuál de los métodos es el mejor para enseñarle a leer, sino despertar en el alumno el deseo de aprender o como bien lo dijo en *América Latina* P. Freire, el aprendizaje de la lectura no es únicamente un asunto técnico, sino principalmente una acción cultural y política.

En este sentido, los educadores estarían comprometidos a empujar una educación dirigida a defender y promover la dignidad humana en la diferencia, en tanto esto favorece la convivencia social.

## Referencias bibliográficas

- *¿Cómo estamos en educación?* Empresarios por la Educación, abril 2014,
- *Primera encuesta nacional de juventud en Guatemala (ENJU 2011)*
- *Guatemala: ¿un país de oportunidades para la juventud?* Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2011-2012.
- *Diseño de Reforma Educativa*, Guatemala 1998.
- *Filosofía, políticas y estrategias educativas*, Ministerio de Educación, 1991.
- *El Estado de Guatemala: avances y desafíos en materia educativa*, Linda Asturias de Barrios, Pamela Escobar y Eva Sazo de Méndez, Cuadernos de Desarrollo Humano, 2009-2010.
- *Políticas Educativas*, Consejo Nacional de Educación, Guatemala 2012.
- *La descentralización de la educación en Guatemala*, Mario Aníbal Gonzalez, Cuadernos Pedagógicos No. 10, Ministerio de Educación, 2001
- *Acuerdos de Paz*, Universidad de San Carlos, 1998.
- Tedesco Juan Carlos, *Educación en la sociedad del Conocimiento*, Fondo de Cultura Económica, México, 2012.
- Tedesco Juan Carlos, *El nuevo pacto educativo*, Anaya, Madrid, 1995.
- Tedesco Juan Carlos, *Desafíos de las Reformas Educativas en América Latina*, IIPE, Buenos Aires, Argentina, 1998.

- Gallo Armosino Antonio, *Fundamentos filosóficos de una educación actual*, en *Democracia y Educación*, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2008.
- Bauman Zygmunt, *Los retos de la educación en la modernidad líquida*, Gedisa, Barcelona, 2008.
- Bruner, José Joaquín, *Globalización y el futuro de la educación: tendencias, desafíos, estrategias*, UNESCO, Santiago de Chile, 2000.
- Morin Edgar, *Los siete saberes necesario para la educación del futuro*, Nueva Visión, Argentina, 2001.
- Assmann Hugo, *Placer y ternura en la educación: hacia una sociedad aprendiente*, Narcea, Madrid, 2002.
- *Informe de Revisión Nacional de la Educación para Todos, Guatemala 2000- 2013*, UNESCO, Ministerio de Educación, Naciones Unidad, 2014.
- Bain Ken, *Lo que hacen los mejores profesores universitarios*, Traducción de Oscar Barbará, Universidad de Valencia, 2007.
- Sarramona, Jaume, *Teoría de la Educación*, Editorial Ariel, 2ª. edición, Barcelona, 2008.
- Sabater, Fernando, *El valor de educar*, Editorial Ariel, Barcelona, 2001.
- Castells Manuel, *La era de la información. Economía, sociedad y culturas*, Tomo I, Alianza, Madrid, 1998.
- Briasco Irma, *El desafío de emprender en el siglo XXI, Herramientas para desarrollar la competencia emprendedora*, Narcea, Madrid, 2014.

- Touraine Alain, *¿Podremos vivir juntos?*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *La Política de las políticas públicas*, Informe 2006, Planeta, 2006.
- Casares Arrangoiz David, *Líderes y Educadores*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- Delors, J. *La Educación encierra un tesoro*, Santillana-Ediciones UNESCO, Madrid, 1996.
- Savater Fernando, *El valor de educar*, Ariel, España, 1997.
- Meritwell Estebanell Miguel, Josefina Ferrés Font, *Internet, los espacios virtuales y la educación a distancia*, en *Educación en la sociedad de la información*, Desclée de Brouwer, España, 2001.
- Hopenhayn Martín y Ottone Ernesto, *El gran eslabón*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- Adell Jordi, *Tendencia en educación en la sociedad de las tecnologías de la información*, en *Educación en la Sociedad de la Información*, Desclée de Brouwer, 2001.
- Reimers Fernando y Eleonora Villegas-Reimers, *Sobre la calidad de la educación y su sentido democrático*, Embajada de los Estados Unidos, Profesores de la Universidad de Harvard, 13 febrero 2007.
- Bolívar, Antonio, *Construyendo el cambio: Perspectivas y propuestas de Innovación Educativa*, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Manuales Universitarios, Madrid, 2000.

- Cantón, Isabel, *Nueva organización escolar en la sociedad del conocimiento*, Univesidad de León, España.
- Cortina, Adela, *Educación en una moral cívica*, Cuadernos Pedagógicos No. 17, Ministerio de Educación, Guatemala, 2002.
- Moya, Ruth, *La interculturalidad para todos*, Revista Educación, EFPEM, Universidad de San Carlos, año 2, número 6, Guatemala, 2011.
- Barbero, Jesús Martín, *Herendando el futuro. Penar la educación desde la comunicación*, en revista Nómada, Santa Fe, Bogotá, 1996.
- Sacristán, José Gimeno, *Los retos de la enseñanza pública*, año 2001, ediciones Akal, España.
- Schiro, Michael Stephen, *Currículum para mejorar escuelas: el gran debate*, Publicaciones Educativas, New Jersey, 1978.
- Schmelkes, Sylvia, *Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas*, Coleccion Interameric, México.
- Hargreaves, A., (1999) *Padres y profesionales docentes: una agenda educativa postmoderna*. Fundación Santillana, Aprender para el futuro, Nuevo marco de la tarea docente.
- Hobsbawm, E. J., *La era del capitalismo*, Grupo Editorial Planeta, S. A. I. C. Buenos Aires, 2010.

# La educación de calidad y la educación por competencias

Beatriz Villarreal

## Introducción

En la mayoría de los sistemas democráticos avanzados la transformación de la práctica docente está evolucionando hacia una pedagogía que toma en cuenta al alumno como persona y como ciudadano (a). Sustituye el discurso magistral por la acción del alumno, por medio de sus intervenciones. Lo hace sujeto del proceso de aprendizaje que contextualiza las prácticas y privilegia un enfoque metodológico fundado en la solución de problemas y en la realización de tareas escolares tomando en cuenta la mediación del docente.

El **desarrollo de competencias** específicas en educación es una temática novedosa que valora y duda sobre su origen. Fue iniciado en los años noventas por empresas e industrias privadas de los países más industrializados, ante los malos resultados que estaban obteniendo en cuanto a la calidad y cantidad de la producción industrial. Con los rápidos y buenos resultados obtenidos en la producción, por su concepción y metodología, **la forma en competencias** fue trasladada a la esfera educativa por medio de programas públicos y/o nacionales en educación, por las dificultades

que la enseñanza también atravesaba. Los resultados se dieron en el corto tiempo, fueron significativos. Esto ocurrió en países como Inglaterra, Canadá, Holanda, Francia y Bélgica, entre otros.

A Guatemala llegó dos décadas después, su influencia es reciente, es poco lo que se sabe y se aplica de lo mucho que existe en esos países sobre la realización, resultados y evaluación de políticas públicas y programas práctico-docentes, así como de la actualidad y profundidad de las teorías publicadas y las discusiones teórico-pedagógicas en curso sobre las competencias que se vienen realizando desde hace varias décadas.

A nivel institucional y público como es el Ministerio de Educación (MINEDUC) al año 2013 se conoce el término y el significado de las competencias y se ha aplicado en la enseñanza, pero por el propio y significativo retraso que enfrenta este país en política y calidad educativa su influencia y cobertura es débil. Hay una cantidad significativa de bibliografía actualizada sobre esta temática en las librerías que indica que sí se estudia y se lee el tema en algunas universidades y que se está adaptando en algunos de los colegios de secundaria privados. Los costos son altos por las inversiones que requiere en conocimiento, metodología, materiales como bibliotecas excelentes y laboratorios, limitando así al sector público al continuar con una elemental o regular educación.

Todo lo cual hace ver que este es un fenómeno al que se le debe dar mayor importancia y seguimiento, pues son muchas cosas las que implica este cambio educativo en competencias si se hace únicamente referencia a los orígenes que tuvo. Pero hay que destacar que **fue un proceso que se trasla-**

**dó de la esfera de la producción a la enseñanza, de la fábrica a la escuela** por los resultados obtenidos, luego de su estudio y evaluación crítica, hizo que **convirtieran el aula de clase en un taller, en vez de un auditorio**. Es un contexto específico donde surgió. Mientras que en países poco desarrollados educativamente como por ejemplo Guatemala, solo se han hecho pequeños cambios a modo como una especie de mejoría o de actualización en la enseñanza, esto no ha sido visualizado como un cambio significativo ya que al optar por una pedagogía de las **competencias** la escuela elige un camino intermedio entre un aprendizaje **“para de la vida”** y un aprendizaje **“en lugar de trabajo”** que requiere de un contexto económico y de una producción industrial muy desarrollada. Guatemala posee gran cantidad de población obrera-industrial, ocupada o absorbida por una discreta maquila textil, así como importantes cifras de analfabetismo, que urgen de un cambio y una reforma educativa profunda si quiere ser parte del programa de cambio y transformación socioeconómica y educativa que este país espera desde hace varias décadas.

El tema de las competencias en educación es ampliamente tratado por Denyer y otros en el libro titulado *Las competencias en la Educación* publicado en el año 2007. En menos de una década, la educación por competencias se convirtió en un marco de referencia internacional y en una teoría a tomar en cuenta por los gobiernos y la empresa privada educativa, desde la perspectiva de la educación de calidad. En ese mismo año **J. Mariana y R. Bernabeu** (p. 20) **definieron a las competencias**, de acuerdo con el criterio de los textos educativos internacionales DeSeCo (Definición y Selección de Competencias del año 2003, y PISA, que es el Programa de Indicadores de la Educación u OCDE, como **“capacidad de responder a demandas complejas movi-**

**lizando recursos psicológicos y sociales en un contexto concreto”.** Son recursos del saber hacer que le permiten a los individuos tener una buena vida y a las sociedades funcionar bien, en un entorno que plantea problemas complicados. Lo que le da un trasfondo político a esta definición al **incorporarle la dimensión comunitaria. La definición de competencias se convierte en un tema social, no académico en un escenario histórico particular, de ahí la importancia de las competencias ciudadanas.**

La educación por competencias ha logrado mucha relevancia porque es una visión aplicable a escenarios que se plantean problemas a resolver en todas las disciplinas. Se ha venido trabajando sobre sus aportes y resultados y se ha convertido en una teoría pedagógica de suma actualidad y vigencia; sin escapar todavía a la mirada crítica, por su origen ya que es calificada por una perspectiva teórica crítica a esta teoría, solo como un cambio instrumental o técnico, que es parte de la globalización, y no como una cuestión de fondo y humanista.

La finalidad para la pedagogía es ir más allá, hacia la fortaleza de aptitudes como es por ejemplo **la comprensión de lectura, la expresión escrita**, y la de **autoevaluarse**, tanto en el maestro como en el niño para enfrentar y resolver tareas a partir de los recursos con que se cuenta, de acuerdo con el lenguaje de las competencias.

Este es el marco de referencia que se toma en cuenta para la reflexión y discusión que se da sobre la temática educativa para que enriquezca sus avances, para hacer realidad y poner en práctica nuevos procesos y programas de calidad educativa de este país.

**Los temas y el orden seguido es el siguiente:** A) La Educación, B) La Educación por Competencias, C) El aprendizaje por Competencias, D) Competencias para la Educación Ciudadana, y, E) Una Enseñanza de Calidad.

### **A) La Educación**

Como parte de una tradición pedagógica tradicional la educación obedece fundamentalmente al punto de vista de la persona. Es concebida como la formación del hombre y la maduración del individuo, para el logro de su forma compleja o perfecta. Para Nicola Abbagnano en el *Diccionario de Filosofía*, **la educación** es el proceso por el cual una persona desarrolla sus capacidades para enfrentarse positivamente a un medio social determinado e integrarse. Educar es dirigir, enseñar y encaminar. **Para Denyer es sobre todo mediar para que el alumno llegue en primer lugar a explicar o narrar la experiencia vivida**, en segundo lugar, sea capaz de construir modos de acción más generales y proceder a una teorización liberada del contexto de acción y aplicarlas a otras acciones; y en tercer lugar, a particularizar o sea a aplicarlos a nuevas situaciones similares, con o sin adaptación (p. 111) para que la educación pueda desarrollar las facultades intelectuales y morales del niño.

Históricamente la educación ha buscado su camino entre el conocimiento y las competencias, el campo de las competencias se abre a otras clases de aprendizajes. En el **aprendizaje por competencias** el objetivo prioritario ahora asignado a los alumnos es **“enfrentarse desde la escuela a las tareas”**. Según Denyer esto ha generado debate ya que aún no se ha definido cuál es la prioridad entre **cono-**

**cimiento** y el **saber-hacer**. A pesar de ello la pedagogía por competencias obliga a hacer modificaciones radicales de la relación pedagógica tradicional, para el docente, ya que lo que tiene es **hacer aprender al alumno**, lo cual es **un cambio en la forma de enseñar** según lo conceptualiza Denyer en el año 2000.

Para la educación la meta es la construcción del proyecto humano con la formación de valores y contenidos, en donde llegue a comprender significados, construir contextos, utilizar y relacionar las tecnologías con la educación, para hacer realidad una **educación de calidad** con la edificación de competencias. **Construir competencias es aprender a hacer pero ligada a un cierto número de tareas comunes, lo que no se sabe, haciéndolo**. Es aprender a **saber-hacer**, que es construir en términos de objetivos específicos. Por ejemplo para la escuela primaria en 1) educación es saber leer y escribir bien, el entendimiento y construcción de significados 2) en ética fortalecer valores en los maestros y estudiantes sobre la democracia y el conocimiento para el bien personal y común, 3) en Tecnología informática educativa es el manejo y dominio instrumental de la computadora. Y 4) en educación ciudadana es el dominio de categorías como la libertad y la igualdad y las diferentes formas posibles de construirlas.

Siguiendo a J. Gimeno Sacristán, quien en el año 2011 elabora un artículo acerca de las ***Diez Tesis sobre la aparente utilidad de las competencias en Educación*** (p. 15), *“las competencias básicas son aquellas que todas las personas precisan para su realización y desarrollo personal, así como para la ciudadanía activa, la inclusión social y el empleo”* (p. 34). Son las siguientes:

1. *“Comunicación en la lengua materna*
2. *Comunicación en lenguas extranjeras*
3. *Competencia matemática y competencias básicas en ciencia y tecnología*
4. *Competencia digital*
5. *Aprender a aprender*
6. *Competencias sociales y cívicas*
7. *Conciencia y expresión culturales”.*

En el caso de Guatemala este enfoque puede aplicarse de la siguiente manera:

1. a) Enseñanza de las lenguas: escritura y lectura en lengua materna.  
b) Enseñanza del español y/o del inglés: escritura y lectura de otras lenguas.  
c) Aprender a aprender: comprender, entender, comunicar, interpretar.
2. Valores: Conciencia y expresión culturales
3. Informática educativa: Competencia matemática y competencias básicas en Tecnología.
4. Ciudadanía: Competencias sociales y cívicas.

## **B) La Educación por Competencias**

Se realiza con **el desarrollo de capacidades suficientes en las personas para hablar, leer y escribir, y poder comprender el significado de las palabras y las ideas.** Según Denyer, de acuerdo con Perrenoud (p. 76) en un trabajo

centrado en las competencias, el que organiza los conocimientos es **el problema, no el discurso**, donde el saber es un proceso y no un producto, según Britt-Mari (p. 70) el conocimiento se construye y para Denyer (119) la construcción de un concepto nunca termina.

Con la práctica y entendimiento de estos significados le será posible llegar en **primer lugar a la comprensión, y posteriormente a la interpretación**, con lo que podrá construir por sí mismo los significados y expresarlos bien, con el uso de las letras, símbolos, señales y expresiones con que se cuenta en la lectura y escritura. Puede hacerse por la vía para crear conocimiento por medio del lenguaje. Esta teoría es conocida como la Filosofía del Lenguaje. Es hacer filosofía a través del lenguaje, es comprendiendo, relacionando y ampliando diferentes conceptos o significados filosóficos en uno mejor o nuevo.

Esta vía muestra las potencialidades y riquezas que tienen los idiomas para la educación y el lenguaje. Permite hacer referencia al caso de Guatemala, con la gran cantidad de idiomas que se hablan. Es con la lengua materna que se aprende a hablar. Esta determinará la forma en que vamos a entender el mundo. Para la filosofía del lenguaje para llegar a construir el significado de las acciones y expresiones se necesita de las interpretaciones de los actores, porque son las reflexiones de éstos las que le permiten reconstruir y comunicar el fenómeno que estudia. Esta forma ha dado grandes aportes a las ciencias y a las humanidades con la teoría educativa y la metodología cualitativa.

En el proceso de aprendizaje por significados, una vez entendido y comprendido el significado de una cosa o idea, con el mecanismo de la repetición y el ejemplo, se fija la

“esencialidad” de la lengua materna, cualquiera que sea, de ahí la importancia pedagógica de los idiomas mayas porque exigen el estudio y la enseñanza en las lenguas. Con el conocimiento y comprensión de los significados de las cosas y de las personas, se tiene la capacidad para llegar a crearlos, de manera o por medio de un procedimiento inconsciente, repetitivo y de imitación que se da en el seno familiar o más próximo de los hijos hacia los padres primero, y luego como una acción lógica o racional en el aula con la filología y la educación que le permite con el proceso de aprendizaje, llevar al aprendiente a la formulación de nuevos significados, primero individuales, luego colectivos, y en tercer lugar con la observación y sistematización llegar a la medición o cuantificación sobre lo que es el conocimiento científico.

La educación en este marco de referencia es el ideal que la sociedad persigue, es un proceso de desarrollo abierto para la conservación y auto reproducción social similar al de la cultura, y al igual que el humanismo está siempre en construcción y tiende hacia su perfeccionamiento.

De acuerdo con los resultados obtenidos en educación, y las innovaciones necesarias, el tema primordial a tratar en educación es el **aprendizaje definido como la forma o vía de obtener una educación con calidad**. Una manera puede hacerse por medio de la formación por **competencias**. **Las competencias son definidas como las atribuciones dadas para el conocimiento y resolución de un problema o tarea**. Requiere el desarrollo de capacidades con actitudes (positivas) y suficiencia (potencial) para realizar alguna cosa; para comprender bien y ejecutar una cosa. Por ejemplo **para lograr la aptitud de autoevaluarse como una competencia por adquirir y desarrollar implica, tener actitudes de toma**

**de perspectiva y reflexión.** Denyer (p. 147) citando a G, Scallon en el año 2001.

**En el proceso de construcción del conocimiento** en la formación educativa, algunos de los gobiernos europeos e instancias educativas, llevaron a cabo nuevas políticas públicas de formación educativa en competencias desde hace más de dos décadas y han logrado avances importantes ya que hasta entonces no le daban al estudiante una formación concreta. Se abocaron, por la centralidad que tiene dentro del proceso educativo la **formación de actitudes para la formación de competencias**, consideradas o definidas por varios autores como las **capacidades personales, sociales y profesionales** que el nuevo profesional estimula y pone en juego lo ubica en el escenario educativo según lo afirman Gimeno, en el año 2008; Zabala en 2007, Tedesco, en 1999, y, Perrenoud en el 2005.

Este cambio educativo toma en cuenta la formación que incluye: a) al contexto social y la ubicación del estudiante en él, y, b) a las demandas particulares que este contexto le hace a la educación para que cada uno llegue a ser una persona capaz de ubicar y plantear problemas para construir respuestas competentes. De ahí que una prioridad está en el papel e importancia del maestro para dirigir, coordinar y darle sentido al proceso enseñanza-aprendizaje promoviendo la identificación e internalización y puesta en práctica de competencias renovadas y originales que le permitan analizar, interpretar, sintetizar, razonar críticamente, fundamentar y relacionar su pensamiento y compartirlo con el colectivo estudiantil en el que está ubicado.

Como se señala, los procesos de enseñanza-aprendizaje realizados en las últimas dos décadas están centrados

en el estudio pedagógico necesario para la superación de la tradicional posición teórica imperante, en la que el niño aprende pasivamente, no activamente, no es protagonista de su formación, ni de la transmisión de nociones teóricas para la instrucción y concepción, sino que ponen el énfasis en el alumno definido como el sujeto pasivo que espera a ser diseñado por la educación.

Con el producto de los cambios tecnológicos y la renovación de las teorías del aprendizaje de estas décadas, realizadas por el constructivismo, el humanismo filosófico y las ciencias sociales hacen que la educación tenga que responder a las condiciones sociales que se han impuesto, con nuevas formas de construcción del conocimiento, ante las cada vez más grandes demandas cognitivas con respuestas concretas, que le están generando a la educación los cambios cuantitativos y cualitativos que se dan, tanto en sus realidades sociales, como en sus procesos conceptuales.

### **C) El aprendizaje por competencias**

Se expresa como un **nuevo aprendizaje** donde el estudiante tiene una formación teórica-práctica que le permite ubicarse en el contexto teórico-social en el cual está inserto y mostrar que tiene la capacidad de entender, de buscar y dar respuestas a los problemas que se le presentan. J. Gimeno en el año 2011 agrega que la organización del aprendizaje por competencias pretende consolidar lo que se aprende **dándole algún tipo de funcionalidad.** (p. 15)

Lo que percibe como un proceso en el que se pueden, además de desarrollar o interpretar contextos teóricos y/o sociales, resaltar y desplegar su capacidad cognitiva. **Su au-**

**tonomía al llevar al alumno el proceso a desempeñar un rol importante en el seguimiento de su propio avance, y su intención propositiva, al estar preparado para tomar decisiones adecuadas y propias, ante el ambiente problemático que con su conocimiento enfrenta. Sus respuestas son pertinentes para solucionar y dar forma a los enigmas que se le procuran primero en el aula, luego en su vida personal y profesional durante y posterior al periodo de formación.**

**El aprendizaje es tomado como el motor o la clave que impulsa el desarrollo de las competencias,** las cuales según Marco en el 2008 “... se apoyan en saberes amplios y explícitos entre los que se incluyen las posibilidades de **abstracción, generalización y transferencia**” (p. 45) que le permiten a los aprendizajes funcionalidad, es decir, tener utilidad con pertinencia.

Lo que conduce a hacer evidente, así como demostrar y contar con la responsabilidad del docente, además de tener y desarrollar una concepción científica-técnica que le da capacidades para la observación y sistematización de la información, lo prepara para incorporar en el estudiante y en él la reflexión crítica como la base de una práctica permanente en y para la autoconstrucción de significados, a partir de que es posible indagar cuáles son las formas más asertivas para abordar su función, que para Perrenoud (2005) es lo que posibilita desarrollar la autonomía del conocimiento, a la luz de aprendizajes comprensivos, pertinentes, relevantes y funcionales que son conducidos por la investigación educativa.

Lo primero que se define para la centralidad de la función docente como el elemento base para el tipo de aprendizaje que se promueve, es **la puesta en práctica de competencias renovadas que permitan analizar, sintetizar,**

**razonar críticamente, fundamentar, relacionar y provocar cambios en su pensamiento y en el del colectivo estudiantil.** La investigación educativa incluye el estudio de comportamientos individuales y colectivos, actitudes, procedimientos, valores, creencias, costumbres y demás interacciones sociales que se dan en un proceso de construcción social. Tal y como lo indica Pérez (2001), para conocer la verdad es necesario indagar las facultades intelectuales y naturales de las personas, las cualidades y las relaciones que se establecen entre los sujetos.

**Para mejorar la calidad educativa de los estudiantes con cuestiones de fondo,** donde la educación siga siendo uno de los pilares básicos de las sociedades que crecen en población y tamaño, la educación de calidad debe **formar al estudiante para que resuelva las tareas con procedimientos cada vez mejores y más complejos que potencialicen sus resultados.** Para lograr esto ya no es posible continuar con las tradicionales teorías pedagógicas que pretendían formar en educación, sino que **se tiene que recurrir a diseñar una formación amplia e interdisciplinaria que incorpore los nuevos avances conceptuales** que se dan en los diferentes campos y teorías, en los programas de los cursos, talleres y actividades que se impartan sobre el conocimiento y la enseñanza, tomando en cuenta aportes como los hechos por la teoría social, **en el concepto de la complejidad de Morín y el avance logrado por los planteamientos sobre la democracia actual y la educación ciudadana** hechos por la filosofía y las ciencias humanas y sociales.

Edgar Morín hizo la propuesta para la UNESCO en 1999 sobre cómo educar para un futuro sostenible donde incluyó siete saberes:

1. “Enseñar un conocimiento capaz de criticar al propio conocimiento. La búsqueda de la verdad con re flexibilidad, crítica y corrección de errores.
2. *Una educación que garantice el conocimiento pertinente, desvelando el contexto, lo global, lo multidimensional y la interacción compleja, propiciando una “inteligencia general” apta para comprender el contexto, lo global, lo multidimensional y la interacción compleja de los elementos. Esta inteligencia general se construye a partir de los conocimientos existentes y de la crítica a los mismos.*
3. *Enseñar la condición humana para que todos se reconozcan en su humanidad común y, al mismo tiempo, reconocer la diversidad cultural inherente a todo lo humano.*
4. *Enseñar la identidad terrenal. Es necesario introducir en la educación una noción mundial más poderosa que el desarrollo económico: el desarrollo intelectual, efectivo y moral a escala terrestre.*
5. *Enfrentar las incertidumbres. La educación debe de hacer suyo el principio de incertidumbre, tan válido para la evolución social como lo es la formulación del mismo por Heisenberg para la física.*
6. *Enseñar la comprensión, tanto la interpersonal e inter grupal como a escala planetaria, mediante la apertura empática hacia los demás y la tolerancia hacia las ideas y formas diferentes, mientras no atenten a la dignidad humana.*
7. *La ética del género humano válido para todos”. (Gimeno J. 2011, p. 19 y 20), citando a Morín.*

Para llegar a tomar en cuenta estas novedades, contrario a lo tradicional, **los estudiantes, por medio de la nueva formación, pueden llegar a valorarse como sujetos sociales activos, cambiantes y pensantes.** Para Pérez (2001) los estudios socioeducativos se orientan a la resolución de problemas y tareas con fines prácticos que permitan llegar a concluir propuestas de renovación. Para ello, Pérez (2001) propone y acepta la complementariedad metodológica de la tradición de investigación científica que se da en gran parte entre las ciencias como es la complementariedad de la investigación cualitativa y la cuantitativa al involucrar a otras ciencias humanas y las humanidades.

La relación señalada puede ser mejor abordada particularmente con la metodología cualitativa, ya que como afirman los autores, la objetividad de los hechos y los datos cualitativos es posible también alcanzarla por esta vía por ser más adecuada y porque concuerda más con el objeto de estudio del fenómeno educativo ya que en la enseñanza debe privar antes de la memorización, la reflexión y el análisis de los fenómenos, que es por naturaleza el objeto de estudio de la investigación cualitativa: construir y reflexionar un hecho o proceso específico. Además de su formación teórica, el componente ético del investigador pues eso le permitirá mantener y fortalecer los valores a fin de superar los prejuicios o ideas preconcebidas sobre el problema de investigación para lograr la validez científica de la información.

La educación es una de las instituciones sociales que cada vez está siendo más valorada como una de las claves de ser tomada en cuenta para la construcción de la identidad nacional y de planes de desarrollo. Esto la ha convertido en

un tema principal del análisis dentro de la disciplina educativa. De ella depende en gran parte la dirección que se está tomando como guía para la reproducción, y construcción material y social que le imprime cada nación a sus proyectos políticos ya que deben basarse en conocimientos vigentes.

Para la educación es fundamental contar con la formación de grupos de científicos, profesionales y técnicos críticos que diseñen, contribuyan y dirijan el proyecto de desarrollo nacional. Esta tarea tiene que tener como una de sus bases, la importancia y el significado que se le da a los aprendizajes promovidos por las realidades a las que se le vincula, como lo señala Delors *et al.*, (1996) con la formación en valores que no son fundados para responder a los que fueron forjados en el pasado.

La función de los aprendizajes desarrollados en los entornos educativos debe instaurarse como la vía que le permita construir a los niños, a partir del aprendizaje de las competencias ciudadanas como con a) el estudio y conocimiento del concepto de la democracia desde una enseñanza basada que toma en cuenta la teoría y la práctica para saber opinar, elegir, representar, participar, entre otras, y, b) educación ciudadana para el fortalecimiento y renovación de la democracia y participación dinámica a lo largo de la vida en comunión con un ideal de sociedad más igualitaria. O sea, que de acuerdo con el documento de la UNESCO, presidido por Delors *et al.*, en el año 1996, lo sustancial de los procesos educativos es que puedan garantizar, mediante las prácticas promovidas y los aprendizajes construidos, un mayor entendimiento mutuo, un sentido de responsabilidad, solidaridad y tolerancia tanto colectiva como individual y un acceso ilimitado al conocimiento con entendimiento

y funcionalidad mediante las prácticas promovidas y los aprendizajes construidos.

Significa de acuerdo con Denyer *et al.*, en el 2007, que lo sustancial será el promover aprendizajes ya no en *stricto sensu*, sino más bien, **hacer aprender. Esto supone tomar en consideración la clase de la perspectiva de una lógica de acción centrada en el alumno**, en donde es posible **edificar competencias y desarrollar conocimientos**, más que una dinámica de transmisión centrada en el contenido y la materia. La superficialidad y escasa contextualización con la que se abordan muchos de los temas en la educación primaria y secundaria, podría vincularse con la excesiva carga docente reflejada en la obsesión de tratar, hasta la saciedad y de manera repetitiva, cada uno de los contenidos que se establecen en el programa de curso.

Los programas de estudio son impuestos por la cátedra a la que se adscribe y no se derivan de una selección de tareas generadas por las competencias que el profesorado supone determinar como prioritarias y desarrollar. Hay un doble esfuerzo paralelo en el aula. **Uno es la enseñanza por contenidos y el otro es la enseñanza para la solución de problemas o sea para la formación en competencias.** Este último es el enfoque privilegiado y marco de referencia para la selección de contenidos en donde se valora la formación no por la **cantidad** –idea ya obsoleta– de constructos teóricos llevados al seno del aula sino, en la **calidad** y en la buena selección que de ellas se haga.

Es posible centrar el quehacer educativo en atender las necesidades del colectivo estudiantil y su vinculación con las demandas del contexto respecto al desarrollo del conocimiento. Las acciones ejecutadas por el maestro son el re-

flejo del manejo que él hace de su autonomía en su práctica dentro del aula, en donde a partir de una actitud consciente y crítica, le es posible resolver algunos de los múltiples problemas que emergen en los procesos de enseñanza-aprendizaje, así mismo de la concepción que tenga del aprendizaje y la necesidad de su construcción en colaboración con otros docentes. Esta preocupación está centrada en el hecho de que **es necesario orientar el trabajo pedagógico que privilegie el aprendizaje.**

Para ello, obviamente se requieren esfuerzos reales para **conseguir la atención del estudiante y no perderla**, a fin de lograr los propósitos de la educación, así como permitir que las estrategias establecidas sirvan de orientación para el trabajo colaborativo en donde se promueva la movilización de otros recursos, además del cognitivo, para la realización del aprendizaje. De esta forma quizás, se pueda lograr un compromiso de los estudiantes con el razonamiento disciplinar promoviendo diferentes experiencias de aprendizaje, para que de **forma autónoma se convierta en una persona integral, constructora de conocimiento, que es el punto central de la educación actual.**

**Conduce a entender que el conocimiento no se construye sobre la base de la memoria** que es caracterizada como un gran almacén, de donde se guardan y se sacan las cosas o ideas, **sino más bien desde la complejidad que este proceso supone.** Aquí están implicados factores cognitivos y meta cognitivos, los cuales según Pérez en Gimeno *et al.*, (2008), permitirán al estudiantado **aprender haciendo.** Es decir así, **emprender actividades orientadas a la construcción de ejes de sentido convertidos en significados de un campo del saber que podrán transformarse en modelos**

interpretativos de los cuales se desarrolle conocimiento verdadero (España, C. 2012).

#### D) Competencias para la Educación Ciudadana

Es necesario que el estudiante sea tomado como una persona y como un ciudadano (a). Que en el proceso formativo interiorice, acepte e incorpore lo que lee, escribe u observa de los diferentes textos y fenómenos; luego comprenda su contenido y pueda expresar sus pensamientos. No solamente, para hablar, hacer una presentación o una crítica y lograr su participación, sino que lea y piense sobre lo que ha leído u observado y pueda incorporarlo a su práctica diaria; que comprenda y contraste con lo que sabe, y pueda expresar lo que conoció o entendió y opinar sobre ello.

Participar en intercambios de conceptos, ideas y opiniones, de acuerdo con los temas de investigación, estudio, análisis, discusión o reflexión definidos o que están siendo desarrollados en clase, para lograr realizar una asignación o tarea. Participar en la discusión colectiva que le permita aportar algo, fortalecer o renovar sus ideas, como forma o como parte del estímulo requerido para ahondar en el análisis de diversos temas sobre la **democracia y la paz** en los que **pueda demostrar su importancia y actualidad**; y a su vez, con una educación de calidad, lo ayude a lograr su comprensión e interpretación propia.

De allí que se considere que un aprendizaje general o superficial no es suficiente invitación a la búsqueda de nuevas formas para abordar las prácticas democráticas y las realidades existentes en los entornos de aprendizaje.

Es crucial revertir cualquier concepción no democratizante del conocimiento. Tanto el docente como el estudiante están llamados, a mediar, el primero, el proceso formativo que procure un enfoque profundo hacia el aprendizaje, que le haga posible poder plantearle al sujeto cognoscente los problemas para que él llegue a procesar sus respuestas en escenarios nuevos o quizás, ya conocidos.

**Es necesaria la educación ciudadana en el sentido aristotélico**, que es el que se ocupa del bien común actualizándolo para competir con los medios de comunicación masiva y la tecnología en sus contenidos y su capacidad para comunicar contenidos y formas para aprender y para entretener. Es uno de los grandes retos del profesorado contemporáneo. Se considera que mucho de lo que se estudia en el aula es viejo, poco útil y formativo. No son cuestiones de fondo como la participación de la acción ciudadana que le da protagonismo al estudiante.

Para el estudiante la cantidad de contenidos a la que está expuesto no es representativa de la calidad del aprendizaje que podría estarse promoviendo en el aula, ya que lo busca, es una formación para una construcción más amplia de nuevos conocimientos para pensar y para desplegarse mejor, tanto en su vida diaria, como en su labor profesional. Que tienda hacia un modelo de ciudadano **responsable, justo y solidario para construir una sociedad fundada en la dignidad humana** (Mariana P. 138) **Las implicaciones que tiene para la educación esta opinión se orientan a redefinir el papel de la educación de este siglo XXI, la cual requiere una reorganización de su gestión docente, curricular y administrativa, para ofrecer a los alumnos programas de formación profesional y de investigación en el ámbito de una gran di-**

**versidad de ambientes de aprendizaje, tales como laboratorios, talleres, trabajos de campo, organizaciones, archivos, bibliotecas tradicionales y virtuales.** (España C. 2012)

La finalidad de la educación es aumentar los recursos del sujeto para dirigir su vida. Para Marina (p. 28) las competencias sociales son competencias básicas para la vida, **son impersonales y cívicas**. Las competencias interpersonales que en la Ley Orgánica de Educación de España **se denominan competencias sociales y ciudadanas**, (Marina citando esta ley p. 28) son fundamentales porque *“comprenden todo tipo de comportamientos que un individuo debe ser capaz para participar de forma eficiente y constructiva en la vida social, y para poder resolver conflictos cuando sea necesario...”* Las competencias cívicas le permiten al individuo una participación en la vida cívica. (p. 28)

La educación ética y cívica nos sitúa en un entorno de normas y valores universales que la relaciona con lo moral por medio de una competencia que supone el propósito de evaluar el propio comportamiento y el comportamiento ajeno desde el punto de vista de los valores humanos. (p. 29) Haciendo análisis profundos de los hábitos éticos, pues **no solo es enseñar a convivir, sino a convivir bien**.

La competencia social y ciudadana consiste, según Marina tomando en cuenta la Ley Orgánica de Educación española, en lo siguiente:

- A) Comprender la realidad social, cooperar, convivir, ejercer la ciudadanía, comprometerse.
- B) Utilizar el conocimiento sobre la evolución y la organización de las sociedades, sobre los rasgos y valores de la sociedad democrática.

- C) Utilizar el juicio moral para tomar decisiones, ejercer los derechos y deberes.
- D) Comprensión crítica de la realidad, conciencia de las diferentes perspectivas, análisis multi causal y sistémico de los hechos sociales e históricos.
- E) Ciudadanía global e identidad local.
- F) Habilidades sociales, resolver conflictos de intereses y valores dentro de la normalidad de la convivencia.
- G) Dimensión ética, valores de entorno, sistema de valores propios, comportamiento coherente.
- H) Habilidades psicológicas: conocerse, valorarse, comunicarse, expresarse, ponerse en el lugar del otro, comprender otros puntos de vista, tomar decisiones, valorar las diferencias, reconocer la igualdad de derechos, dialogar, negociar, llegar a acuerdos.
- I) Ciudadanía activa e integradora, conocer el funcionamiento de los estados democráticos, reflexionar sobre conceptos como democracia, libertad, igualdad, solidaridad, corresponsabilidad, participación ciudadana. Conocer las declaraciones internacionales de Derechos Humanos (y en este caso la Constitución guatemalteca)

### **E) Una Enseñanza de Calidad**

Como se ha venido repitiendo, el análisis de la calidad de la enseñanza que se ofrece en las aulas producto del tipo de prácticas que allí se despliegan, así como de los modelos de formación que se siguen y suponen guiarlas, debe hacerse a la luz de las demandas que la sociedad le hace a la edu-

cación. Para ella, lo relevante parece ser el valor que debería dársele al entendimiento y a la participación de los aprendientes cuando se busca gestionar, estructurar, planificar y organizar los aprendizajes para la solución de problemas.

Apunta a la concordancia que tiene que existir entre las funciones de la educación y las expectativas de la sociedad como una de las responsables para alcanzar la calidad educativa esperada por todos y todas. En este sentido, vale la pena recordar que la UNESCO en el año de 1998 redefinió la función de las escuelas, en el sentido de lo que la sociedad espera de estas instituciones: **reforzar las funciones de la institución y apuntar a crear una sociedad nueva no violenta**. Lo que se traduce en un proceso de doble vía, que va desde las instituciones de educación hacia la sociedad y desde la sociedad hacia las instituciones de educación.

En este sentido, el grado de responsabilidad que recae en el docente cuando se promueve el significado que tienen los aprendizajes es importante, por eso hay que considerar las posibilidades que el entorno le brinda para el logro de tal cometido.

De nuevo y de manera repetida, el valor que la oferta académica le da al conocimiento pareciera ser que en primer lugar está dirigido a responder a una necesidad de suplir las exigencias del mercado, aquel pensado para la productividad de la economía y no tanto para impactar intelectual y funcionalmente la vida del ser humano; aunque a su vez, comparte el interés por ese conocimiento. Esta mezcla no aclarada ni ordenada jerárquicamente, desmerece y a veces desvía la autorrealización personal y profesional, dejando en segundo lugar la vinculación del sujeto con los aspectos que le atañen como ciudadano.

Como consecuencia es que se ha entrado en un nuevo estadio que es calificado como la sociedad del conocimiento, que se traduce como el paso de una sociedad fundada sobre la producción de bienes materiales y servicios, a una sociedad basada en la información, en la que prevalece el tratamiento, almacenamiento, intercambio y producción de nuevos conocimientos. En tal sentido, el conocimiento es reconocido no solo como una variable definitoria de las sociedades modernas, sino como el principio y fin de la educación.

De tal manera se afirma que las naciones que más inviertan en educación, ciencia, tecnología y en cultura será las que mayores ventajas competitivas y mejores niveles de bienestar podrán generar en beneficio de su población. Apunta Camps (1994), citado por Marchesi (2007), al señalar que se ha pasado de ser una sociedad caracterizada por la importancia que se le dio al acero, luego a la producción de bienes tangibles **y ahora lo importante es el valor añadido proveniente del conocimiento**. Se trata en esencia de perfilar el porvenir como un centro educativo capaz de generar, aplicar, recrear y distribuir **democráticamente los conocimientos científicos y tecnológicos para los más amplios sectores de la sociedad**.

Más concretamente, se entiende que la responsabilidad social educativa es el compromiso que asume el maestro al vincular y construir conocimiento para generar el desarrollo de personas críticas y funcionales a la sociedad, susceptibles ante la debilidad ajena, intuitivas, autónomas de pensamientos, capaces de decidir y accionar, amantes del aprender, capaces de tolerar, respetuosas de la diversidad y proactivas para poder subsistir, construir y tener una

mejor calidad de vida. Haciendo uso de cada una de las características mencionadas, permitirá que el grupo de estudiantes utilice el conocimiento desarrollado, generándole autonomía y autorrealización personal y profesional. Ya que los centros de educación deben ser considerados como una de las fuentes que contribuyen a la forma significativa y **al desarrollo de la innovación científica y tecnológica para la solución de los problemas socialmente relevantes.**

### **Comentario final**

Para finalizar haciendo referencia a Camps (1994), citado por Marchesi (2007), hay que considerar que **el maestro es el que tiene la responsabilidad pública de promover aprendizajes en beneficio de la vida de las personas, quienes con el conocimiento construido pueden contribuir a mejorar la sociedad que les rodea.**

La responsabilidad que ha de asumir el que enseña desde su función, resulta de la construcción de conocimientos sustantivos que permitan **formar sujetos que traduzcan teoría en práctica, que caminen de la mano con la verdad** y del papel que desempeñan en la funcionalidad, producto del sentido que su conocimiento tiene para su vida personal y profesional. Se trataría de estimular la abolición de la tradición educativa orientada a la acumulación, y cambiarla por un **aprendizaje con sentido**, además de facilitar la educación permanente y durante toda la vida. Así, la intervención y concientización para la acción docente significa superar posibles amenazas surgidas por un mal manejo de la actitud del alumnado, que pueda entorpecer el debido desarrollo del proceso de enseñanza-aprendizaje.

La responsabilidad de promover aprendizajes sustantivos y de pertinente aplicabilidad por parte del maestro para el despliegue de una educación de calidad podría enfrentar obstáculos. **Por eso las acciones formativas deben trascender el solo interés por el desarrollo cognitivo y centrarse más en el ser humano, con una perspectiva integral-moral con la educación en valores; y social, con la educación ciudadana**, ampliando intereses, necesidades, así como sus futuros retos. Es decir, el aprender de las observaciones críticas del estudiante y de la sociedad en general, podría permitir redimensionar la capacidad y los alcances del proceso educativo para construir una noción global del conocimiento que persiga un mejor desarrollo del proceso educativo.

Tomando en cuenta el contexto tecnológico, pues en un par de décadas más, la tecnología con la impresora 3D de uso casero democratizará la producción según Abraham Reichental, presidente de 3D Systems. Y para el periodista Daniel Openheimer (2014) se producirá una nueva revolución industrial que tendrá un gran impacto en los países prósperos. De ahí la urgencia de realizar las tareas educativas en Guatemala en esta y las próximas décadas de manera sostenida.

## Referencias bibliográficas

- Abbagnano Nicola (1997). *Diccionario de Filosofía*. Colombia: Editorial Fondo de Cultura Económica. Editorial Océano. *Diccionario Enciclopédico* con CD-ROM.
- Arnau, L y Zabala, A. (2008). *11 ideas clave. ¿Cómo aprender y enseñar competencias?* Barcelona: GRAÓ.
- España, C. (2010). *Escritos en torno a Cultura y Educación*. Guatemala: Óscar de León Palacios.
- Delors, Jaques, Mufti, In`am Al, Amagi, Isao, Carneiro, Roberto, Chung, Fay, Geremek, Bronislaw, Gorham, William, Kornhauser, Neksandra, Manley, Michael, Padrón, Marisela, Savaré, Marie-Angélique. Singh, Karan. Steinhager, Rodolfo, Won Suhr, Myong y Nanzhao, Zhou. (1996). *La Educación encierra un tesoro*. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI. Paris: UNESCO.
- Denyer, M; Furnémont, J; Poulain, R; Vanloubbeck, G. (2007). *Las competencias en la educación. Un balance*. México: Fondo de Cultura Económica.
- España Chavarría Carolina (2012). *Estudio de las competencias explícitas y subyacentes en las prácticas docentes promovidas por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional*. Heredia, Costa Rica.
- Denyer, Furnémont, Poulain y Vanloubbeeck (2007). *Las competencias en la Educación*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Gimeno, J; Pérez, A. I; Martínez, J. B; Torres, J; Angulo y F; Álvarez, J. M. (2008). *Educación por competencias, ¿Qué hay de nuevo?* Madrid: Morata.

- Hernández, M. Y Hernández, R. (2011). *El diseño curricular su importancia para diseñar programas*. Odiseo Revista Electrónica de Pedagogía. Año 8, núm. 16. Enero-junio 2011. ISSN 1870-1477. Recuperado de: <http://www.odiseo.com.mx/correoslector/diseni-curricular-su-importancia-para-disenar-programas>
- Litwin, E. (2008). *El oficio de enseñar. Condiciones y contextos*. Argentina: Paidós.
- Marchesi, A. (2007). *Sobre el bienestar de los docentes: competencias, emociones y valores*. Madrid: Alianza.
- Mariana J. A. y Bernabeau R. (2009). *Competencia social y ciudadana*. Madrid: Alianza.
- Marco, B. (2008). *Competencias Básicas. Hacia un nuevo paradigma educativo*. Madrid: Narcea.
- Pérez, A. I., (2000). *La cultura escolar en la sociedad neoliberal*. Madrid: Morata.
- Pérez, A. I., Soto, E., Sola, M y Serván M. J., (2009). *La universidad del aprendizaje: Orientaciones para el estudiante*. Madrid: Akal.
- Pérez, G. (2001). *Modelos de Investigación Cualitativa en Educación Social y Animación Sociocultural: Aplicaciones prácticas*. Madrid: Narcea. Perrenoud, P. (2005). *Diez nuevas competencias para enseñar*. Barcelona: GRAÓ.
- Tedesco, J. (1999). *El nuevo pacto educativo*. España: Anaya.
- Zabala, M. A. (2007). *Competencias docentes del profesorado universitario*. Madrid: Narcea.

# La necesidad de construir un nuevo proyecto educativo

Mario Rodríguez Acosta

## Resumen

La crisis del sistema educativo tiene varias explicaciones, pero la principal es que el modelo educativo adoptado no responde al interés de la sociedad en su conjunto. La imposición de una visión neoliberal afecta el derecho a la educación, reduce la participación del Estado a cuestiones administrativas de segundo orden y convierte las políticas públicas en mecanismos para regular las necesidades educativas de la población, sin resolver de fondo la problemática. La crisis está provocando una profunda segmentación del sistema, agravando la problemática de equidad existente en la sociedad guatemalteca y por consiguiente afectando la calidad de la educación que se brinda. El artículo hace una revisión crítica de las políticas educativas y plantea la necesidad de construir un nuevo planteamiento, una reformulación acorde a la concepción de la igualdad de oportunidades educativas para lograr una mejor educación para todos/as.

## 1. Introducción

Guatemala cuenta con una buena legislación en materia educativa, su marco jurídico vigente reconoce que la educación es: *un derecho inherente a la persona humana y una obligación del estado*. Asimismo tiene una buena base en:

- El respeto o la dignidad de la persona humana y el cumplimiento efectivo de los Derechos Humanos.
- Mantener al educando como centro y sujeto del proceso educativo.
- Está orientada al desarrollo y perfeccionamiento integral del ser humano a través de un proceso permanente, gradual y progresivo.
- Ser un instrumento que coadyuve a la conformación de una sociedad justa y democrática.
- Entorno multilingüe, multiétnico y pluricultural, en función de las comunidades que la conforman.
- Es un proceso científico, humanístico, crítico, dinámico, participativo y transformador. (Ley de Educación Nacional)

A pesar de esa sustentación, las políticas públicas educativas no han generado los resultados esperados. ¿Por qué no se cumple el derecho a la educación de todos/as los guatemaltecos/as?

A continuación se abordan las principales políticas educativas puestas en práctica por distintas administraciones, desde una perspectiva crítica con el propósito de analizar los aciertos y proponer alternativas a la problemática existente en la educación nacional.

## **2. El contexto socio-histórico educativo**

Para comprender el rumbo educativo nacional es necesario analizar la historia reciente, y con ella encontrar la coyuntura en que se insertan las políticas que han moldeado

do los cambios en el sistema educativo, su orientación y las perspectivas de futuro. Las políticas de ajuste estructural no solo modificaron el modelo económico del país, también cambiaron el sistema educativo nacional. (Alcántara, 2005)

Las estrategias de gestión implementadas por el Ministerio de Educación han propiciado el debilitamiento de la educación pública en todos los órdenes. Eso provoca un proceso gradual de desigualdad educativa, una calidad educativa diferente, acorde al sector al que pertenece la escuela, sea pública o privada. Eso ha generado que los objetivos educativos también se transformen y ya se trabaje para adaptar al sistema a las demandas de formación del mercado laboral. (Rodríguez 2015)

Todo ello se dio en un contexto de cambio global, cuando aquí se firmó la paz, el mundo entró en la etapa cúspide de las políticas neoliberales. La puesta en práctica de la reforma educativa fue un logro importante para la sociedad en su conjunto y se dio en el marco de los Acuerdos de Paz. Uno de sus principales objetivos fue terminar con la falta de acceso a la educación que afectaba a un porcentaje importante de niños y niñas en edad escolar. La ampliación de la cobertura tuvo diversos escenarios y causas, pero fundamentalmente se sustentó en la idea de fortalecer la oferta educativa, con la creación de un programa diferenciado llamado Programa Nacional de Desarrollo Educativo (Pronade).

Al final logró reducir la brecha de acceso, aunque los indicadores actuales muestren, nuevamente, que esa política no garantizó la sostenibilidad de la cobertura. Lo que perpetúa más las injusticias del sistema.

La reforma institucional estuvo basada en la idea de la descentralización que apoyaba el objetivo de masificar el

acceso educativo. Con eso se alcanzó la institucionalidad de la misma, un logro importante que se consolidó posteriormente. En términos generales, paralelamente se estableció un sistema organizativo del modelo de competencias a nivel nacional (Mineduc 2010), para posteriormente establecer una visión de modernidad en la gestión educativa, que incluyó una gerencia de *modernización* que impulsó la gestión de los recursos humanos basado en la idea de la eficacia y la eficiencia.

Eso permitió reconfigurar el espacio educativo, reducir el papel estatal y generar un mercado de educación privada que en la actualidad supera al público, en el sector de básicos y diversificado. Los principales actores educativos han apoyado la visión y orientación de la reforma institucional, especialmente en el cuestionamiento del papel del estado en el desarrollo del sistema educativo. Ello nos ha llevado a la actual crisis del sistema educativo: reducción de cobertura, bajo nivel de logro educativo, escasa inversión en infraestructura escolar, deficiencias en la formación docente y uso indebido de fondos públicos para actividades que no se corresponden a las necesidades educativas del país.

### **3. La educación como derecho**

El derecho a la educación, asignado desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, ha sido uno de los más importantes logros para el avance social.

En Guatemala, la Constitución Política de la República, en sus artículos 71, 74, 75 y 76, reconoce el Derecho a la educación y la obligatoriedad del Estado de proporcionarla, sin discriminación ni costo alguno, así como la descentrali-

zación y regionalización del sistema educativo y plantea que debe haber educación bilingüe y promover la alfabetización.

El siguiente esquema muestra el andamiaje legal existente.

A Nivel Nacional	Acuerdos a Nivel Internacional
Constitución de la República de Guatemala	Convención sobre los derechos del niño
La Ley de Educación Nacional	La propuesta de la Comisión Centroamericana para la reforma Educativa, PREAL 1999
El Acuerdo Gubernativo No. 226-2008	Foro mundial sobre la educación, Dakar 2000 (suscrito por Guatemala en abril del 2000)
El Acuerdo Ministerial 1492-2008	Declaración del milenio, ONU (suscrita por Guatemala septiembre del 2000), compromiso con 189 países del mundo
Acuerdo Gubernativo 333-2004	Proyecto principal de educación para América Latina y el Caribe, PREAL (2001)
Diseño y reforma educativa, 2003	Proyecto principal de educación para América Latina y el Caribe, PREAL (2001)
Agenda de crecimiento económico y desarrollo social, con visión de largo plazo, 2003	
Plan de educación Guatemala 2004-2007	
Visión educación, MINEDUC 2005. Resultados para el 14 de enero 2008, MINEDUC	
Agenda pública "Hacia los pueblos indígenas en el marco de los acuerdos de paz" 2005- 2012	
Agenda pública "Hacia los pueblos indígenas en el marco de los acuerdos de paz" 2005- 2012	
Plan nacional de educación de largo plazo, 2023, MINEDUC	

Fuente: Barrios 2013

## 4. Políticas Educativas

### 4.1. Cobertura

Durante el período 1986-1995, la política de cobertura se conoció como Atención Especial a los grupos que tradicionalmente se han encontrado marginados de los servicios educativos. Posteriormente se implementaron diversidad de estrategias para lograr el objetivo de contar con una cobertura total.

Fue entre 1995 y 2010 que se logró un salto cuantitativo en la tasa neta de cobertura del sector de primaria, aumentado de 71.6 a 98.7%. Esto se consolidó por la política de gratuidad que prescribe que: *el ingreso, inscripción y permanencia en los centros educativos oficiales de pre-primaria, primaria y nivel medio no están sujetos, condicionados ni relacionados con ningún pago obligatorio ni voluntario.*

Sin embargo, posterior a ese año la tasa ha tenido un descenso sostenido ubicándose en 85% de cobertura en el sector primario. Los datos del Ministerio de Educación, muestran que la cobertura nacional en preprimaria bajó del 57% por ciento al 45%, y se situó en 82.7% para el sector primario, las tasas más bajas en diez años.

A pesar de esta problemática, no hay una explicación oficial convincente del porqué se da esta situación. Entre los factores que se han mencionado están la situación de pobreza de las familias, la migración y el deterioro de las condiciones educativas a nivel del sector público, con un estancamiento de los niveles de inversión educativa.

Guatemala, como país, asumió el compromiso internacional con los Objetivos del Milenio de alcanzar la universa-

lización de la cobertura en primaria para el año 2015, meta que no se logró. Al contrario, se retrocedió.

En la práctica las políticas implementadas no han resuelto el problema. No existen mecanismos para asegurar que los niños y niñas se mantengan escolarizados. El desafío de la cobertura de la primaria no se refiere solo a garantizar la inscripción de toda la niñez en edad escolar, sino a asegurar que los niños y niñas asistan con regularidad a clases en cada grado, que aprendan de acuerdo con sus condiciones socioculturales y permanezcan en la escuela hasta completar el noveno grado, hasta que logren culminar su formación.

#### **4.2. Interculturalidad**

La educación bilingüe intercultural es un logro importante para el sistema educativo nacional, pues significa un salto cualitativo importante que responde a una realidad sociocultural diversa en un contexto histórico.

Sin embargo poco se ha logrado, a pesar de su importancia, en el caso de la cobertura, la existencia de brechas étnicas más profundas muestra las desigualdades sociales que se reflejan en el sistema educativo. Los estudiantes indígenas sólo tienen acceso en un 38% a nivel de primaria, porcentaje que se va reduciendo en el ciclo básico al 34% y en el diversificado con una cobertura del 14%, según datos del Ministerio de Educación. (Mineduc 2014)

Las políticas de la EBI buscan garantizar la aplicación del modelo en las comunidades indígenas del país, aspecto que no se logra en forma reducida dado que los docentes no tienen pleno dominio de los idiomas indígenas. Según datos del propio ministerio, la cobertura bilingüe en el sec-

tor primario se ubica en un porcentaje del 5% de maestros bilingües, que abarca un 6.3% de niños y niñas atendidos en su idioma materno. Entre las explicaciones que se tienen para ese déficit, se da la falta de presupuesto para la implementación de las políticas interculturales.

### **4.3. Gratuidad**

La implementación de la política de gratuidad es un importante avance para garantizar hacer realidad el derecho a la educación, lo cual implica un esfuerzo presupuestario importante para garantizar la sostenibilidad de las acciones educativas. Sin embargo ese constituye el principal escollo de la política de gratuidad, que puede ser limitada dadas las grandes carencias existentes. Hay que mencionar que Guatemala es el país de la región que menos gasta en educación con relación a su producto interno bruto.

La visión adoptada por la política de gratuidad, en relación con los gastos, servicios, infraestructura y alimentación, es reducida y hasta cierto punto insuficiente, pues esta política debe estar condicionada también al logro de la calidad educativa y a mejorar las condiciones de acceso educativo. La asignación no se basa en la necesidad de cada escuela, sino en la cantidad de estudiantes inscritos del año anterior, eso al final se contrapone con los objetivos de la política, al dejar afuera a los nuevos estudiantes. Además los trámites administrativos no corresponden con los tiempos escolares, lo que provoca desfases, principalmente al inicio del ciclo escolar.

Por sí sola la política de gratuidad no garantiza un mayor acceso, menos con pertinencia cultural que logre una equidad de género y un acceso pleno y equitativo a todos

a una educación de calidad, pues no prioriza a las mayorías que siguen excluidas del sistema.

#### **4.4. Formación Docente**

La evaluación de los programas enfocados a la formación docente en servicio observó que los procesos de capacitación y formación que se habían implementado desde el 2006, no habían generado resultados positivos en el aula, razón por la cual inició un cambio estratégico en cuanto a la orientación del programa y generó la llamada política de “Reforma Educativa en el Aula”, cuyo objetivo fue la puesta en práctica en el aula de la formación recibida. Todo ese proceso desembocó en la transformación del sistema y dio origen a la creación de la llamada Carrera Magisterial, trasladando la responsabilidad de la formación docente al ámbito universitario.

Este cambio implicó una modificación profunda del sistema educativo nacional cuyo alcance aún se desconoce, por ser tan amplio que condiciona el futuro de la formación docente en varios sentidos. La propuesta hizo énfasis en una malla curricular técnica, con el propósito de responder a un contexto socioeducativo acorde a los objetivos propuestos, evadiendo la responsabilidad de la formación ciudadana. Las formas en la implementación de los cambios también generaron preocupaciones iniciales, tanto de tipo presupuestario como por la orientación del perfil de egreso que se generó. Al final, las críticas sobre la visión de los valores neoliberales, incrustadas en la política de formación docente, es lo que a la postre generó incertidumbre. Los nuevos maestros, desprovistos de formación social-crítica, volverán al estudiante y luego a los profesores, un autómatas para el sistema, y el ideal educativo de formación del ciudadano se evapora.

#### 4.5. Calidad Educativa

La Ley Nacional de Educación establece la responsabilidad del Ministerio de Educación en materia de *“garantizar la calidad de la educación que se imparte en todos los centros educativos del país, tanto públicos como privados y por cooperativas”*. Pero va más allá al establecer que dicha calidad debe radicar en que la educación debe ser *“científica, crítica, participativa, democrática y dinámica; para ello será necesario viabilizar y regular el desarrollo de procesos esenciales tales como la planificación, la evaluación, el seguimiento y supervisión de los programas educativos”*. (Artículo 66)

La calidad educativa es un término que se utilizó por primera vez en las políticas educativas del período 2000 al 2004, incorporando como prioritaria la *“Calidad y excelencia en todos los programas, proyectos y actividades del sistema educativo”*. El ministerio planteó como calidad educativa el contar instrumentos curriculares que respondan a las características y necesidades de la población y a los avances de la ciencia y la tecnología. Además de proveer instrumentos de desarrollo y ejecución curricular y fortalecer el sistema de evaluación.

Sin embargo la visión resultó corta, pues la calidad educativa no es vista como parte de un sistema que busca la equidad, la inclusión y la igualdad social. No es generadora de oportunidades, sino más bien actúa segregando importantes sectores sociales, especialmente aquellos que no tienen condiciones económicas para afrontar la mejora.

La calidad se centró en resultados. Se cuantificó a través de las pruebas estandarizadas y eso hizo que se con-

virtiera en un producto funcional, que es utilizado al final como un indicador de la eficiencia del sistema o centro escolar y como herramienta de competitividad para los alumnos. Luego, la calidad también se vincula con el proceso, ya sea de mejora, de innovación o de readaptación al medio y a los recursos limitados con que se cuenta.

Al final las pruebas estandarizadas y sus resultados crearon en el imaginario social un concepto erróneo de lo que es la calidad educativa. Primero logran relacionar el concepto de calidad con la rentabilidad del ejercicio de una profesión, cualquiera que está sea, sin que en ello exista una coherencia, ni vínculo entre las aspiraciones de una comunidad concreta o las motivaciones personales de un estudiante en particular. Y segundo, establece un listado (ranking) no oficial de establecimientos educativos clasificados según los resultados de las pruebas, reconociendo implícitamente la incapacidad de brindar una educación con la misma calidad en todo el sistema.

## **5. Reforma educativa y la orientación del sistema en su conjunto**

La reforma educativa emprendida a raíz de los Acuerdos de Paz tuvo como objetivo principal mejorar el sistema de educación pública del país, para superar los efectos desfavorables que el sistema económico impuso a los estratos más pobres de la sociedad guatemalteca.

En el ámbito educativo, los acuerdos de paz establecieron una serie de compromisos que dieron lugar a una discusión amplia sobre la problemática educativa. Entre los compromisos más significativos se incluía un incremen-

to sostenido del gasto en educación, la implementación del nuevo Currículo Nacional Base y la ampliación de la cobertura educativa. Eso generó propuestas de descentralización y regionalización de la educación y permitió la participación de las comunidades y la incorporación de los pueblos indígenas a través de la educación bilingüe intercultural.

Los cambios generados provocaron un aumento de la cobertura educativa, no así de la oferta pública, debido al estancamiento de la inversión, lo que provocó una demanda adicional que fue cubierta por un sector privado educativo en auge.

La orientación de las políticas públicas en materia educativa ha tenido un cambio sustancial en materia de competencias desde la década de los noventa. En ese período se introdujo la figura de tercerización de servicios, especialmente con la expansión de Pronade. Después del cierre del programa, esa orientación se profundizó en otros ámbitos y la política del ministerio se centró en una reforma educativa que se concreta en tres ejes: el cambio curricular, el impulso de la educación bilingüe intercultural y la profesionalización de la formación docente como principales motores del cambio educativo.

Esa transformación quedó atrapada por dos vertientes que condicionaron el rumbo posterior del sistema. Por un lado las prácticas de gestión se vieron influenciadas por una visión utilitarista de la educación y por el otro lado, se logró una política subsidiaria vinculada a los consensos logrados por los acuerdos de paz pero muy limitados en sus logros, como la educación bilingüe intercultural con un presupuesto insignificante para las tareas pendientes y la política de

gratuidad que no impidió el retroceso de la cobertura en los últimos cuatro años.

La reforma educativa encontró en su política de calidad educativa el vínculo ideal para generar una visión que oriente el sistema educativo nacional hacia el mundo productivo. Eso se puede ver en la declaración que emitió el Consejo Económico y Social de Guatemala, creado por el Congreso de la República, por medio del decreto No. 2-2002, y donde participan sindicatos, empresarios y cooperativistas, sobre la estrategia de una educación de calidad del ministerio. En ella se reconoce que *“la calidad de la educación es imprescindible para conquistar más altos niveles de vida de la población guatemalteca, aprovechando las oportunidades del mundo de hoy”*. Por su parte el Ministerio de Educación, a través de su Viceministerio de Calidad Educativa, propone un eje de inclusión social que plantea como fin *“Expandir los derechos sociales de los guatemaltecos y guatemaltecas, con prioridad en los segmentos de la población en pobreza, exclusión y vulnerabilidad, a través de la acción combinada del Estado, el mercado, la academia, la sociedad civil, las municipalidades, las familias y las redes comunitarias”* (Estrategia de Calidad Educativa).

El contexto social al final termina determinando la pertinencia del tipo de escuela a la que asisten determinados grupos sociales. La política de calidad se funde como motor de la segmentación del sistema educativo, que explica las estrategias que existen en la actualidad, brindando las mejores oportunidades a aquellos segmentos de población con mejor posición en la pirámide social y una educación deficiente y precaria a los segmentos sociales en donde persisten los peores niveles de pobreza y exclusión social.

## **6. Reflexiones para construir un nuevo modelo educativo**

Empecemos por reconocer que la transformación que generó la política neoliberal en todo sentido afectó la relación entre el Estado y la sociedad. El rol del Estado no solo fue cuestionado, también fue modificado, la ciudadanía lo aceptó y se adaptó a sus consecuencias. Eso implicó la destrucción de los derechos, o por lo menos cambió la modalidad de interpretarlos. Cuando ese proceso se dio, la acción colectiva se fragmentó y el sujeto social quedó comprometido por la filosofía individual del modelo. Las nuevas reglas que implantó permitieron el surgimiento de nuevos actores, listos para reproducir este tipo de visiones.

En tal sentido tenemos que afirmar que la educación orientada por la visión neoliberal, minó por completo la escuela universalista. Reinventar la escuela pasa por cambiar la visión que produce segmentación educativa y regresar al modelo de igualdad de oportunidades para todos/as.

La inversión social en educación debe estar orientada a reducir las desigualdades, fomentar la calidad, motivar el mejor desempeño de los maestros y propiciar la participación de todos los actores educativos, sin exclusión, incluso reactivando el Consejo Nacional de Educación, para que deje de ser la entidad decorativa en que se transformó después del fallo de la Corte de Constitucionalidad. (IPNUSAC, 2014)

Ahora existe la oportunidad para generar una nueva configuración del modelo educativo, dado la necesaria renovación que a fuerza de manifestaciones se está generando en el sistema político. Con el surgimiento de los

movimientos en contra de la corrupción y la injusticia del sistema, se generó una ruptura generacional en el accionar de los actores sociales. El sujeto político se constituyó sobre una plataforma distinta, recobrando valores éticos en su accionar.

La nueva configuración del estado pasa por retomar sus responsabilidades sociales, principalmente en materia educativa y en el sector salud. Eso implica el quiebre con la visión neoliberal, para hacer efectivo el derecho a la educación como algo concreto.

Eso implica cambiar la visión que se tiene sobre la calidad educativa. Los resultados de aprendizaje deben servir para mejorar los procesos de enseñanza, los métodos didácticos, las técnicas y procesos, no para culpabilizar a los alumnos y maestros por los malos resultados. La calidad debe asumirse como un proceso que también afecta el sistema de gestión administrativa, de rectoría del ministerio. La calidad no debe beneficiar solo al estudiante que puede pagar por ella. Debe ser una política que alcance a todos los estudiantes, sin importar el sector o clase social al que pertenecen.

Al incremento de la cobertura, le debe acompañar el aumento de la inversión física y un esfuerzo presupuestario para modificar la relación público/privado que existe en los niveles de básicos y diversificado, que permita aumentar la oferta pública de calidad en esos sectores. Todos/as tienen derecho a tener las mismas oportunidades. La segmentación educativa debe ser erradicada del sistema.

El incremento de la refacción escolar, la efectividad de la medida en aquellas áreas con problemas de desnutrición,

es fundamental para mejorar el rendimiento escolar. Esto se puede solucionar de inmediato con un buen sistema organizativo que garantice alimentos en todas las escuelas.

Acompañado del proceso de formación docente en marcha, debe ir también el mejoramiento de las condiciones laborales de los docentes. Como en otras sociedades, el docente debe ser un trabajador con prestigio social, respetado por la comunidad. Al fortalecer la formación, es necesario que el docente cuente con las condiciones mínimas indispensables para realizar una adecuada labor docente.

Para lograr eso hay que tener un consenso político y social amplio. Eso no debe ser obstáculo, por el contrario, la sociedad en su conjunto sería la beneficiaria de un cambio en el modelo educativo, condición indispensable para superar la crisis que afecta al sistema. Y en la actual coyuntura el cambio es indispensable.

## Referencias bibliográficas

- Alcántara, Armando (2005). *Entre Prometeo y Sísifo. Ciencia, tecnología y universidad en México y Argentina*. Barcelona: Pomares.
- Asamblea Nacional Constituyente/Congreso de la República (1993). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Reformada por la consulta popular, acuerdo gubernativo 18-93. Guatemala.
- Barrios, J. (2013). *Política Pública: Calidad Educativa*. IPNUSAC-DIGI. Guatemala.
- *Diario de Centroamérica*. (2011). Acuerdo Ministerial 73-2011. Programa de Gratuidad de Educación. Guatemala.
- Ley de Educación Nacional. Decreto 12-91 del Congreso de la República de Guatemala.
- Instituto de Problemas Nacionales IPNUSAC. *Comunicado de Prensa. No a un sistema de educación excluyente*. Junio 2014.
- Mineduc, Dirección General del Currículo. *El currículo organizado por competencias*. Guatemala 2010.
- Mineduc (2014). *Anuario Estadístico Educativo*. 2014.
- Mineduc (2013). *Sistema Nacional de Indicadores Educativos*. 2013.
- Naciones Unidas. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. <http://www.un.org/es/documents/udhr/> consulta 12/4/2015

- Rodríguez, M. (2015). *Crítica constructiva a la política de calidad educativa*. En *Revista de Análisis de la Realidad Nacional*. No 69. Guatemala, IPNUSAC.

# Políticas públicas para el desarrollo intercultural de Guatemala

Mario Roberto Morales

## 1. Consideraciones generales sobre políticas culturales

En la actualidad, tanto nuestro sistema educativo como los derechos culturales se encuentran cooptados por la lógica del mercado en todo el mundo, lo cual se comprueba al entrar en contacto con los criterios que el común de las personas ponen en juego a la hora de explicar las diferencias culturales que caracterizan a la especie humana. La ignorancia, los prejuicios y un opinionismo errático caracterizan sus juicios. Esto se debe a que, en general, la ciudadanía ignora la historia de su país y, en consecuencia, los derechos culturales garantizados por un Estado democrático. Y también a que el sistema educativo se ha venido deteriorando desde 1954, con la contrarrevolución oligárquico-militar y, desde 1970, ese deterioro se ha “posmodernizado” con el viraje del capitalismo hacia su fase corporativo-transnacional globalizadora y neoliberal, con sus modas pedagógicas como la de la “tecnología en el aula” y la de “aprender jugando”, entre otras.

Como resultado de la dominación oligárquico-militar que padecemos desde 1954, a la clase dominante no le interesa contar con una ciudadanía culta que, por lo mismo,

sea capaz de ejercer su ciudadanía con plenitud para tornarse así en sujeto activo de la democracia. Por ello, en el marco de los esfuerzos por democratizar y actualizar el Estado, la economía y la cultura, es necesario diseñar y poner en práctica políticas cognitivas de carácter interculturalizador, para así forjar un sujeto capaz de comprender históricamente las diferencias culturales, así como sus mestizajes, a fin de que a la vez comprenda aquello que del “otro” posee él o ella como parte de su ser cultural e identitario. A este tipo de políticas culturales se circunscribe la presente propuesta. Quedan sin tratar las políticas culturales relativas a la propiedad de los medios masivos de comunicación y de las industrias culturales, así como las relativas a los mecanismos de administración y organización de la fuerza laboral relacionada con la promoción cultural en general y con el cuidado y usufructo del patrimonio cultural de la nación, por tratarse de aspectos técnicos y operativos cuya fijación debe deducirse de los criterios aquí vertidos sobre el sentido interculturalizador de la producción, circulación y consumo de los bienes simbólicos que una mentalidad crítica puede propiciar para la mejor intelección de la compleja realidad cultural circundante.

Para hablar de políticas culturales públicas es necesario hablar de derechos culturales ciudadanos, pues las políticas públicas emanan del Estado como una guía para la práctica legalmente sancionada de la producción, circulación y consumo de bienes simbólicos en el seno de una sociedad que se rige según la observancia de derechos individuales. Esto, al menos en relación a la teoría de la democracia moderna, que es el modelo en el cual las políticas culturales públicas se inscriben en el caso de nuestro país.

## **Derechos culturales**

En un país multicultural democrático, los derechos culturales tienen que ver con la libertad de cada individuo y grupo de practicar su especificidad cultural e identitaria, sin que ello sea objeto de represiones ni discriminaciones. En un país multicultural con una interculturalidad históricamente conflictiva, como es el caso de Guatemala, los derechos culturales tienen que ver también con la libertad de cada individuo y grupo de practicar una interculturalidad pacífica y democrática.

En un país multicultural con un deficiente sistema educativo, los derechos culturales tienen que ver con la libertad de toda la ciudadanía de acceder a una educación pública de alta calidad académica, la cual, además, debe girar en torno a un eje interculturalizador, es decir, de formación histórico-crítica en relación al proceso de surgimiento y desarrollo de las diferencias culturales y de la conflictividad intercultural.

En general, los derechos culturales tienen que ver con los derechos educativos en materia del estudio crítico e historicista de la propia multiculturalidad, y con la respectiva y específica interculturalidad resultante. Esto, en el entendido de que multiculturalidad es un concepto que define la dinámica simbólica de una sociedad en la que conviven dos o más culturas, y que interculturalidad es un concepto que denota el hecho de que las culturas que conviven en una sociedad multicultural siempre están en relación (más o menos conflictiva) entre sí y nunca de espaldas unas con otras.

## **Políticas culturales de emergencia como parte de un Plan de Gobierno**

El más grande problema cultural de Guatemala es la ignorancia y el bajo nivel intelectual y letrado de sus mayorías, pues esto no les permite ser ciudadanías plenas ni ejercer el civismo, los cuales brotan de la capacidad letrada —enseñada por la educación laica, gratuita y obligatoria— de relacionarse críticamente con el Estado a partir de la comprensión de que la soberanía reside en el pueblo, lo cual le permite al ciudadano protagonizar la democracia en libertad. Las nuestras son mayorías incultas, ajenas a la dimensión filosófica, científica y estética de la vida, porque el sistema educativo no llega a ellas. Esto, a contrapelo de que el país cuenta con una producción letrada de “alta cultura” —y de cultura popular— de primer orden continental y mundial. Este acerbo, empero, no se ve apropiado por parte de las mayorías debido a nuestro deficiente sistema educativo, y por lo tanto no cumple sus funciones de cohesión social, legitimación política e identidad nacional. En suma, el guatemalteco ignora que tiene una cultura respetable.

Desde 1954, la clase política se niega a comprender cómo se realiza la gestión pública en materia de cultura. La prueba está en las erráticas políticas culturales que animan el activismo del ministerio correspondiente, así como la inepticia de quienes han estado como titulares de esa cartera, los cuales nada tienen que ver con el ramo, pues se trata de contemplativos “amantes del arte” y pragmáticos comerciantes, por un lado, y, por otro, de sonrientes deportistas y coloridos “mayas” con un agudo sentido de la oportunidad.

Además, de las acciones que el Ministerio de Educación deba realizar en cuanto a alfabetizar y rediseñar en su

totalidad el sistema educativo, al Ministerio de Cultura le toca realizar tareas de emergencia para llevar a las masas la cultura producida local e internacionalmente. Asimismo, necesitará estimular por todos los medios posibles la producción y el consumo cultural, tanto entre las comunidades rurales como en las ciudades, sin distinciones de clase social y usando como único criterio el talento de los artistas. También, estimular la producción y el consumo cultural de primera calidad (según el canon occidental, que es el que por razones históricas compartimos con el resto del mundo) para las minorías con un gusto estético desarrollado. En ambas tareas, la experiencia de expresiones internacionales es tan importante como aquellas de factura nacional. Todo esto, con el objetivo de tener una ciudadanía medianamente letrada (Mineduc) y medianamente culta (Miculta) para el 2019. Y un venero de prospectos formándose cultural, científica y artísticamente.

Para lograr esto, es necesario diseñar una campaña de alfabetización-interculturación. Tomar como criterio la interculturación implica enseñar oralmente la historia intercultural del país a los niños, adolescentes y adultos pobres y de clase media rural. Y en forma letrada a la población “educada”. Se hace necesario alfabetizar (Mineduc) y culturizar (Miculta) al mismo tiempo a las masas pobres y a las capas medias bajas. Y hacerlo a su nivel con las capas medias altas. Para ello, hay que usar breviarios de Historia intercultural de Guatemala, de Filosofía y Ética, y de Literaturas del Mundo e Hispanoamericana. También, de Historia del Arte occidental, oriental, latinoamericano y nacional. E Historia de la Música y las artes menores. Sólo así se puede tener una ciudadanía culta para el 2019.

Para alcanzar este objetivo es necesario también implementar talleres de expresión oral, escritura creativa y orientación artístico-vocacional. Y grados y posgrados universitarios en materia de cultura. Asimismo, usar la institucionalidad existente, como la Orquesta Sinfónica Nacional, el Ballet Nacional, la Escuela de Artes Plásticas, etc., para realizar estas tareas, además de crear nuevas agrupaciones de emergencia para el mismo propósito. Es imprescindible hacer un año entero de actividad nacional en el interior del país y en la capital, para luego cultivar a quienes hayan surgido como prospectos artísticos. Luego, habrá que repetir en espiral esta actividad, reproduciendo sus logros anualmente hasta el 2019, cuando entrará en vigencia un nuevo conjunto de políticas culturales que le den continuidad estable a estas políticas de emergencia.

## **2. Políticas culturales del Estado de Guatemala: estado de la cuestión**

En sus *Políticas culturales y deportivas nacionales* del año 2000, el Ministerio de Cultura y Deportes de Guatemala (MCD), despliega una serie de políticas culturales apegadas a la retórica de los Acuerdos de Paz de 1996 y, por tanto, a los criterios políticamente correctos de la cooperación internacional, comprometida con la promoción acrítica de las culturas indígenas como una cuestión de justicia histórica para con estos pueblos, sistemáticamente explotados y oprimidos. El defecto de estas políticas tiene que ver con el sesgo políticamente correcto, es decir, conductista y puritano, que anima el criterio de la acción afirmativa y el sistema de cuotas de poder según la raza, la etnia, el sexo y la opción sexual de los sujetos subalternos, ya que esta ideo-

logía paternalista promueve hacia el poder a personas que no siempre tienen la capacidad requerida para desempeñar los puestos a los que son asignados por su subalternidad y no por sus méritos ni capacidades. La divisa de estas políticas es la “cultura de paz”, un criterio que se agota en conocido culturalismo primermundista que gira en torno al respeto a la diferencia cultural esencializada, a los idiomas que cesaron su desarrollo con la conquista europea, a las tradiciones, los trajes y otros aspectos de la cultura indígena colonial, tal y como sobrevive en la actualidad. Fuera del reconocimiento de la multiculturalidad y el derecho a existir de los rasgos culturales indígenas y sus identidades étnicas, estas políticas no conllevan una democratización de nuestra interculturalidad en claves cognitivas ni críticas para la superación del prejuicio cultural y la discriminación. Se circunscriben a la promoción de valores etnocentristas unilaterales, y a una mera alusión tangencial a la población que no ejerce culturas de origen comunitario vernáculo. En general, se trata de una serie de medidas a tomar, las cuales se remiten a la buena voluntad y a una idealidad administrativa que se diluye en generalidades y abstracciones que no rebasan el conocido tono de la apetencia y el anhelo. A 15 años de distancia, ese Ministerio no parece haber avanzado mucho en sus planes propuestos en el año 2000.

En *La cultura, motor del desarrollo. Plan nacional de desarrollo cultural a largo plazo*, del MCD en el 2005, se adopta el concepto de desarrollo humano sostenible, de la UNESCO como criterio para abordar el desarrollo cultural local, y se incurre en concepciones idealistas acerca del deber ser del desarrollo cultural “desde la cultura”. En tal sentido, el documento se inscribe en las mismas coordenadas ideológicas de las *Políticas culturales y deportivas nacio-*

nales del año 2000 y se propone al MCD como “gestor del desarrollo cultural” pero en realidad esta tarea se la endilga a la UNESCO, de la cual el MCD se perfila como un operador administrativo. El documento es un planteo estructuralista de una idealidad de gestión cultural estatal-burocrática, en la que el lector se pierde en una maraña verbal para cuya puesta en práctica no existen las condiciones concretas de orden político-ideológico-cognitivo en el Estado.

Lo mismo puede decirse conceptualmente de la *Política Nacional del Patrimonio Cultural Intangible* de la Unidad del Patrimonio Cultural Inmaterial del MCD, del 2007, aunque se trata de un documento mucho más simple en su redacción y alcances que el anterior.

En su *Política cultural en el marco de la política exterior de Guatemala (2012-2015)*, el Ministerio de Relaciones Exteriores adopta el multiculturalismo como criterio para recaer en el culturalismo indigenista etnocéntrico y políticamente correcto de la cooperación internacional, apelando a lo que el texto llama diplomacia cultural, un conjunto de acciones para promover las culturas indígenas en el extranjero. Todo esto está basado en el *Plan Nacional de Desarrollo Cultural a Largo Plazo, La Cultura, Motor del Desarrollo* (sic), publicado por el MCD en el año 2004, de donde se toman criterios relacionados con el valor monetario de la cultura según publicaciones de la UNESCO, para “posicionar la imagen de Guatemala en la comunidad internacional” como un país que promueve la diversidad cultural. El criterio, es obviamente, multiculturalista-turístico.

No abordaremos críticamente a la legislación relativa a la cultura, ya que esto escapa del ámbito de las políticas culturales. Por ello, sólo nos concretamos a su mención puntual:

La Constitución de la República de Guatemala: Artículos 57 al 66. El Congreso de la República: Ley del Patrimonio Cultural de la Nación (Decreto 26-97), Ley de Desarrollo Social, Ley de Protección de la Antigua Guatemala, Ley Marco de los Acuerdos de Paz, Ley General de Descentralización, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto. 114-97, que establece la competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores, y Código Municipal.

Es necesario adoptar un criterio cognitivo-interculturalizador para diseñar políticas públicas interculturales para un país multicultural. Y eso es lo que intentaremos hacer seguidamente.

### **3. Propuesta propia: Políticas interculturalizadoras para un país multicultural: bases para una política interculturalista contra la discriminación y el racismo**

Para diseñar políticas culturales es necesario partir de conocimientos compartidos que sirvan de base y criterio estratégico para articularlas y ponerlas en práctica. En el caso que nos ocupa, se hace necesario empezar por plantear los criterios generales de los que las políticas en contra de la discriminación y el racismo deben partir. Estos criterios tienen que brotar de la historia de nuestro país, que es el que pondrá en práctica un conjunto de disposiciones antidiscriminatorias. Asimismo, tienen que surgir de la experiencia vivida de su ciudadanía y de su especificidad multicultural concreta, evitando transpolaciones mecánicas de criterios culturalistas forjados para otras realidades. En otras palabras, una política interculturalista en contra de la discrimi-

nación y el racismo tiene necesariamente que surgir como un producto original de la especificidad intercultural que intentará regir de manera democrática.

Es igualmente imprescindible establecer el objetivo de la puesta en práctica de estas políticas. ¿Se pretende que un grupo adquiera más poder sobre otro? ¿Que el grupo hegemónico mantenga el suyo? ¿Que la colectividad subalterna alcance mayores pero no absolutas cuotas de poder? ¿Que se interiorice en la ciudadanía el criterio multiculturalista diferenciador o, por el contrario, el interculturalista que enfatiza en la articulación mestizada de las diferencias? ¿Se busca una magnificación de las diferenciaciones o una toma de conciencia acerca de la valía y dignidad de nuestros mestizajes interculturales diferenciados? Lo más prudente es extraer el objetivo de las políticas antidiscriminatorias y antirracistas del análisis concreto de la situación histórica concreta que en nuestro país originó la discriminación y el racismo, para así encontrar las soluciones pertinentes en y desde la especificidad multicultural e intercultural nuestra. Plantearse objetivos antes de conocer las causas de los problemas a remediar es un rotundo contrasentido.

### **La función social del prejuicio y el origen histórico de la discriminación**

Lo primero que se debe superar a la hora de diseñar políticas tendentes a dejar atrás los prejuicios diferenciadores, la discriminación y el racismo, es la noción de que esta práctica es antinatural y exclusivo patrimonio de grupos sociales o individuos esencialmente malignos. Por el contrario, lo que hay que tener claro es el hecho de que

el prejuicio diferenciador se encuentra en la base de la supervivencia de los primeros grupos humanos, ya que éstos no podían sobrevivir en grandes conglomerados sino solamente en pequeños grupos, y esta necesidad hizo surgir elementos culturales diferenciadores entre las colectividades, dando origen a toda suerte de símbolos totémicos, tradiciones orales y mitos de origen, y también a las nociones de supremacía ejercidas en forma violenta por unos grupos sobre otros. Mediante la creación de elementos culturales diferenciadores se pretendía que los grupos no crecieran más de lo conveniente. Las funciones sociales de la producción de símbolos como las enseñas, vestimentas y demás elementos identificadores, eran funciones diferenciadoras y discriminatorias, ya que solamente mediante este procedimiento los grupos humanos podían asegurarse sobrevivir en pequeñas comunidades. La matriz histórico-cultural de la discriminación es, pues, la original necesidad de supervivencia. Lo cual no quiere decir que la misma tenga un carácter natural-imperecedero e inamovible para que prevalezca el género humano. Al contrario, su naturaleza es cambiante y, por eso mismo, superable, ya que las necesidades de supervivencia actuales no exigen que nos asociemos en pequeños grupos, sino que aprendamos a vivir pacíficamente en grandes colectividades.

Junto a la aparición de la cultura como una práctica que, mediante sus sistemas de símbolos (cantos, danzas, tradiciones, pinturas, etc.), otorga al grupo cohesión social y legitimidad política (es decir, unión y sentido de que lo que hace es conveniente y bueno para el grupo), aparece también otra de las funciones primordiales de la cultura: la de otorgar identidad a la comunidad que la produce y la consume. En otras palabras, la aparición de la cultura implica la

aparición del sentido de cohesión, legitimidad e identidad diferenciada del grupo frente a otros grupos. Y toda esta producción y práctica cultural es fundamentalmente diferenciadora y discriminatoria respecto de las demás comunidades con las que eventualmente se entraba en conflicto por territorios, caza y recolección de frutos, y con las que a la vez que intercambiaba mujeres periódicamente para evitar malformaciones genéticas derivadas de la práctica reproductiva al interior de las cerradas comunidades tribales.

Como podemos ver, las identidades son invenciones diferenciadoras que los grupos construyen a partir de rasgos (reales o ficticios) que los caracterizan, forjando así, mediante la producción cultural, un imaginario colectivo con el que los individuos se identifican sintiéndose parte de un todo cohesionado y a la vez legitimado mediante el poder político que lo avala y lo defiende.

Es necesario, pues, tomar conciencia de los orígenes históricos del prejuicio cultural como un mecanismo de supervivencia originario, pues esta es la base concreta de prácticas diferenciadoras extremas como la discriminación y el racismo sistemáticos. De hecho, los estereotipos inferiorizantes, el humor discriminatorio y, en general, las nociones de superioridad e inferioridad étnicas y raciales, tienen su origen en una necesidad de supervivencia. Si es que una sociedad —en este caso, la guatemalteca— se plantea la necesidad de alcanzar una vida social sin discriminaciones ni racismo, es necesario no sólo hacer conciencia en su ciudadanía acerca de este hecho (que, como dijimos, de ninguna manera es fatal e inmutable), sino también asegurarse de que conozca el desarrollo histórico de los mecanismos que han posibilitado los prejuicios, las discriminaciones

y el racismo en su propio territorio y cultura. Se hace pues imperativo estudiar la historia de Guatemala como matriz de las mentalidades y los criterios discriminatorios que nos conforman en el tiempo y el espacio. Mi contribución a esto es mi libro *Breve historia intercultural de Guatemala* (Guatemala: Consucultura, 2015).

Aunque el prejuicio cultural es una práctica inherente a la necesidad primigenia de supervivencia humana y, por ello, no debe considerarse como algo antinatural y ajeno al proceso histórico del origen y desarrollo de la especie humana, esto no quiere decir que nos expliquemos y hagamos valer las diferencias culturales mediante prejuicios, sobre todo en la actualidad, cuando la misma necesidad de supervivencia en condiciones de modernidad exige que las sociedades convivan respetando sus diferencias culturales internas y las de otras sociedades fuera de su espacio nacional. La modernidad —que implica democracia en lo político, libre empresa en lo económico y derechos individuales en lo ético y en lo jurídico— exige de las sociedades multiculturales modernas el respeto a sus diferencias mediante una política intercultural que, lejos de postular a un grupo como hegemónico, garantice el ejercicio libre e igualitario de todas las diferencias. En otras palabras, si bien el prejuicio cultural y la discriminación fungieron como elementos básicos de la supervivencia en el pasado, actualmente esa misma supervivencia exige su superación. Es esta necesidad histórica la que obliga a dejar atrás la política de la diferenciación confrontadora y a buscar soluciones interculturalistas de convivencia pacífica.

Para superar los prejuicios mediante los que percibimos a quienes consideramos como “otros” diferenciados, y

para aprender a valorar y respetar su cultura, necesitamos entender por qué se formaron las diferencias que nos dividen y por qué continúan teniendo vigencia —si bien modificada— en la actualidad. Para superar un prejuicio, primero hay que comprenderlo en su origen y evolución. De estos criterios se desprenden estrategias contra el prejuicio cultural por medio de la acción interculturizadora, las cuales deberán servir como base para la elaboración e impulso de una política al respecto.

### **Estrategia contra el prejuicio cultural**

Diseñar e impulsar una campaña educativa y publicitaria que explique a la ciudadanía y, sobre todo, a la niñez y la juventud, la función social que ha cumplido el prejuicio cultural en la historia de la humanidad, así como la necesidad actual de superarlo como eje de las relaciones interculturales. La previa capacitación de docentes en el conocimiento pertinente es imprescindible.

### **Estrategia para comprender el carácter mestizo de nuestra interculturalidad**

Diseñar e impulsar una campaña educativa, publicitaria y legislativa para que la ciudadanía comprenda que la violencia que caracteriza nuestra interculturalidad, tiene sus raíces en la dinámica militarista que los pueblos de origen maya protagonizaron entre el siglo X y el XVI. También, que esta cultura de violencia cambió sus reglas de juego con la invasión española y el régimen colonial, el cual “europeizó” los criterios y las prácticas discriminatorias.

Asimismo, que los criterios y las dinámicas interdiscriminatorias de Guatemala tienen una matriz económica representada por el régimen colonial, que inferiorizó étnicamente a los indígenas y mestizos, a partir de su reducción clasista a la condición de campesinos y siervos. Todo lo cual implica que la dignidad étnica y cultural tiene en la actualidad como base el que los individuos accedan al salario y al consumo, pues la pobreza y la miseria apuntalan la inferiorización y la condición discriminada. Y, finalmente, que el problema interétnico no se reduce a la contradicción indio-ladino, sino se extiende a la dominación económica criolla y a sus criterios de discriminación hacia indígenas y mestizos, por lo que la superación del racismo implica una acción estructural concientizadora, educativa y legislativa tendente a forjar un nuevo sujeto consciente y críticamente intercultural e interétnico que comprenda y valore los mestizajes que lo conforman como individuo y también la función que ese mestizaje individual cumple en la dinámica de los distintos mestizajes grupales que conforman nuestra unidad cultural diversa.

### **Interculturalismo e interculturación: estrategias básicas para el diseño de políticas interculturales democráticas**

Guatemala requiere de políticas interculturales que enfatizen en el conocimiento de cómo la articulación de nuestras diferencias desemboca en mestizajes culturales que carecen de nombre y que rebasan con mucho la bipolaridad indio-ladino o “maya”-mestizo. En tal sentido, deben ser políticas que fomenten un proceso de interculturación, es decir, de comprensión del valor cultural de la contraparte, del “otro”, para lograr una comunicación intercultural

fluida y no una diferenciación separadora. Esto no implica borrar las diferencias, sino hacer de las mismas un ejercicio cotidiano digno y orgulloso, como parte de un concierto más amplio de diferencias que reclaman su especificidad sin apelar a purismo alguno sino, por el contrario, asumiendo que cada mestizaje diferenciado y específico forma parte de un todo multicultural indisoluble que posee una unidad que hasta la fecha ha sido conflictiva debido a los criterios eurocéntricos con los que se la ha analizado y practicado, y que ahora inicia su democratización en igualdad de condiciones.

Multiculturalidad es un concepto que alude a una realidad en la que conviven dos o más culturas. Interculturalidad es un concepto que alude a que las culturas que conviven en un mismo espacio compartido no viven aisladas sino relacionándose entre sí. Esta relación puede ser pacífica, violenta y conflictiva de innumerables maneras. De modo que en un país multicultural puede haber una interculturalidad violenta, pacífica o conflictiva en sus relaciones interétnicas.

Interculturación es un concepto que designa un proceso por medio del cual se insufla conciencia intercultural (es decir, relacional y articuladora de las diferencias) y no multicultural (o separadora y magnificadora de las diferencias) en la ciudadanía. Interculturación no es lo mismo que interculturalidad ni que interculturalismo. Interculturación es un proceso inducido, consciente y deliberado de concientización en valores interculturales, es decir, relacionales y articularios. Interculturalismo es la postura ideológica que anima este proceso de interculturación. El primero es teoría e intención ideológica, la segunda es práctica social, cultural y política. En otras palabras, soy interculturalista porque impulso, apoyo y practico la interculturación. Por

medio de ambas podemos llegar a tener una interculturalidad tal como la queremos, es decir, una en la que todos los énfasis culturales que nos conforman como nación se practiquen igualmente, en libertad y sin discriminaciones. ¿Cómo lograrlo? Pues poniéndonos de acuerdo en qué interculturalidad tenemos, en cuál es la que queremos y en cómo la habremos de promover.

Toda interculturalidad es *especular* —es decir, es un movimiento de espejos frente a espejos— porque las identidades etnoculturales se articulan siempre incorporando en ellas a nuestro “otro”. ¿Cuántos ejemplos me pueden dar de identidades guatemaltecas que se articulen sin referencia a su “otro”? ¿Habría ladinos sin indígenas o indígenas (“mayas”) sin ladinos? Las identidades ladinas se articulan especularmente (en sentido positivo o negativo), en razón de cómo se ven reflejadas en las identidades indígenas, a las cuales les ocurre lo mismo con sus contrapartes ladinas. Si admitimos que nuestra interculturalidad es especular, admitiremos también que nuestro interculturalismo y nuestra interculturación deben buscar hacer conciencia histórica y crítica de esta realidad, y no recaer en el separatismo multiculturalista, basado en diferencias esencializadas y bipolarmente contrapuestas. Ha sido sin duda necesario que los mayistas articularan su esencialismo fundamentalista para hacerse oír. Pero al pasar a otra etapa de su lucha y para efectos de la ampliación de la nación, se hace necesario sustituir el multiculturalismo por el interculturalismo y su práctica, la interculturación. En tal sentido, debemos definir qué entendemos por interculturalidad, interculturalismo e interculturación en las condiciones concretas de nuestro país, y ojalá lo hagamos de acuerdo al criterio especular (relacional, intercultural) de formación de nuestras

identidades y énfasis culturales, y no de acuerdo al divisionismo multiculturalista que contribuiría a dispersar más la sociedad. Por ejemplo, la falsa idea de que Guatemala está compuesta por cuatro pueblos “químicamente” puros y diferenciados: el “maya”, el xinca, el garífuna y el ladino. ¿Y el afroamericano? ¿Y los mestizajes que caracterizan nuestra interculturalidad? ¿No existen los sujetos mestizos? ¿Todos debemos encajar en esos cuatro compartimientos estancos? ¿Qué pasa si en lo social-concreto no ocurre así y, por el contrario, hay miles de guatemaltecos que no se sienten pertenecientes a ninguno de estos nichos o se sienten partícipes de dos o más? ¿No son guatemaltecos?

Además del concepto de nación, otros conceptos se vinculan obligadamente con el análisis de la interculturalidad, a saber: ciudadanía, pueblo, mestizaje, etnia, raza, sexo. Es el tratamiento relacional de estas variables y no su aislamiento teórico el que nos permitirá captar la complejidad mestiza de nuestro país, y no caer en la magnificación de diferencias específicas que después de todo lo son solamente de grado, ya que a estas alturas del mestizaje cultural es imposible hablar de culturas esencialmente diferenciadas y mucho menos contrapuestas entre sí. Lo cual no implica negar el racismo. Porque la discriminación racista existe. Lo que pasa es que no opera “racialmente” como en Estados Unidos o Europa central. ¿Entonces, cómo opera? El gran reto para los intelectuales guatemaltecos es teorizar nuestro mestizaje plural, diferenciado y al mismo tiempo articulado en sus diferencias. Yo he dado mi contribución para elucidar esta problemática en mi libro *La articulación de las diferencias o el síndrome de Maximón* (Guatemala: Consucultura, 2008, tercera edición aumentada). La dificultad es grande, pero no es imposible lograr una explicación clara

de la naturaleza exacta de nuestros mestizajes y, a partir de aquí, articular una propuesta política de democratización intercultural, interétnica e interclasista, y la formación de un sujeto popular interétnico con plena conciencia digna de sus contradicciones etnoculturales y de su mestizaje históricamente gestado. Este debe ser el resultado de una acción política interculturadora. Al respecto, las siguientes estrategias pueden constituir una guía para esta acción.

### **Estrategia económica**

Para diseñar y poner en práctica políticas interculturales contra la discriminación y el racismo, es indispensable hacer participar a toda la ciudadanía multicultural en un proyecto económico incluyente de producción y consumo, que diversifique y democratice el capitalismo local descentralizándolo de las manos de la cerrada oligarquía criolla, que es la autora histórica de la matriz económica, política e ideológica que posibilita el racismo local. Este sería un eje de lucha alternativo al culturalismo “políticamente correcto”, el cual acabará cuando terminen los financiamientos de los países globalizadores, que buscan convertir las diferencias esencializadas en una diversidad cultural que encaje en la diversidad ecológica para consumo de turistas.

Sin el elevamiento del nivel de vida y de oportunidades laborales de la población, las medidas culturalistas de respeto a las diferencias sirven de muy poco porque automáticamente caen dentro del ámbito del paternalismo dominante, y la autoestima de la subalternidad sigue careciendo de una base material, apoyándose sólo en la plataforma denigrante de la victimización que apela a la lástima, o en

la de la hostilidad que sueña con sustituir al opresor para oprimirlo.

### **Estrategia educativa**

Se hace asimismo necesario implementar una educación en la naturaleza exacta de los mestizajes diferenciales, interculturizados, que nos conforman. Esto se puede lograr de diferentes maneras. Una de ellas es mediante el estudio de la historia, de la literatura y el arte de nuestro territorio, y de talleres en los que los niños, adolescentes y adultos establezcan conscientemente su mestizaje específico y aprendan a valorar sus componentes, así como a las culturas que históricamente los forjaron en nuestro prolongado intercambio transculturador.

### **Estrategia ideológica**

Se trataría, mediante todo esto, de formar un sujeto intercultural democrático con conocimiento crítico de la articulación de las diferencias y de los mestizajes diferenciales que lo conforman, y con conciencia plena de que este es eje de nuestras identidades y la base del respeto intercultural de las diferencias y de sus articulaciones. Se lograría así contar con ciudadanos interculturales en un país multicultural.

En este marco, se hace necesario, además de las estrategias y políticas cognitivas en contra de la discriminación y el racismo, articular políticas culturales que aborden la problemática del código letrado, de la industria cultural y del patrimonio cultural de la nación.

## **Políticas culturales letradas, de la industria cultural y del patrimonio cultural:**

### **a) Política y estrategia de fomento de las culturas letradas del mundo y las nacionales**

El gran problema cultural del mundo en la actualidad es el sistemático asesinato de la inteligencia o intelicidio que —por medio de la sobresaturación de mensajes mediante el código audiovisual como sustituto del código letrado— han perpetrado las corporaciones transnacionales en las juventudes (desde los años 70 en el primer mundo y desde los 90 en el tercero) a fin de convertirlas en ejércitos de consumidores disciplinados de las mercancías producidas por el capitalismo en su fase globalizadora o de transnacionalización de la producción y consumo de mercancías (también llamada posmoderna). Este intelicidio ocurre no sólo por medio de la publicidad sino, sobre todo, por medio de sistemas educativos que privilegian el conocimiento de contenidos fragmentarios, yuxtapuestos e inconexos, con lo cual se anula la capacidad cerebral de relacionar los fenómenos por causa y efecto, la habilidad de analizar (o de descomponer el todo en partes) y la de sintetizar (o de recomponer las partes en un todo que explica el funcionamiento de la totalidad). A causa de esto, la cultura letrada no sólo permanece en un lugar secundario en los sistemas educativos, sino que es sistemáticamente sustituida por el conocimiento audiovisual banal, que anula la capacidad de pensamiento y de expresión al empobrecer el léxico y la función cerebral de la memoria, del análisis y de la síntesis.

Es necesario, por ello, poner en práctica políticas culturales que reubiquen al código letrado en el lugar central que tiene en la historia de las civilizaciones del mundo, pues

todas ellas se edifican sobre este código, y en esto se incluye a todas las expresiones audiovisuales de las culturas del planeta. Es necesario, pues, que las juventudes reaprendan a leer, a escribir y hablar con propiedad idiomática. No en aras de una corrección formalista, sino de una coherencia conceptual que hoy se ha perdido y que ha sido sustituida por opinionismos erráticos y formas balbucientes de expresión verbal, las cuales están siendo a su vez suplantadas por íconos y señas manuales o faciales. Es decir, por un regreso a la interjección y el gesto, previos a la escritura y al pensamiento crítico.

La enseñanza estructural y operativa del idioma castellano y de las literaturas del mundo y las nacionales resulta, pues, obligado en nuestro medio para restaurar la inteligencia perdida en las juventudes del mañana. El uso correcto del propio idioma y el aprendizaje de idiomas extranjeros, así como la corrección normada de todos y cada uno de los textos usados en los anuncios de la publicidad masiva, nos educará en un ordenado funcionamiento de nuestra capacidad conceptual y expresiva, que a la vez nos capacitará para la comprensión crítica de cualquier tipo de texto que debamos interpretar. Lo contrario implica seguir viviendo en un mundo incomprensible con el que nos relacionamos únicamente como reales o potenciales consumidores de mercancías.

#### **b) Política y estrategia de fomento crítico de la cultura industrial o industria cultural**

En tanto no se puede ignorar la existencia y la acción de las industrias culturales y de sus consumos masificados, es necesario educar a las juventudes para su consumo crítico y discriminatorio. Esto quiere decir que hay que capacitar a los estudiantes y al público en general a discernir respecto

de lo conveniente o no de los contenidos y las formas de los productos de la industria cultural, en razón de aquello que nos edifica como seres humanos solidarios y como ciudadanos de un Estado democrático, y lo que nos separa mediante el egoísmo asumido como defensa frente al temor de un mundo peligroso que la publicidad y el mercadeo magnifica para inducirnos a adquirir mercancías que ilusoriamente nos protegen pero que en realidad nos aíslan del prójimo y nos enemistan con él.

### **c) Política y estrategia de conservación, resignificación interculturalista y uso político del patrimonio cultural**

Es asimismo fundamental enseñar a la ciudadanía en qué consiste el valor histórico de nuestro patrimonio cultural nacional, de lo cual se desprenden las razones para su conservación. Asimismo, es imprescindible que la ciudadanía aprenda a comprender el sentido intercultural que ese patrimonio tiene en la actualidad, para evitar el separatismo multiculturalista que no sólo no contribuye a solucionar el problema económico de los pueblos indígenas y de la pobreza, sino que tampoco contribuye a la democratización intercultural, pues fomenta el odio interétnico y, a la larga, el enfrentamiento interétnico violento. Esto se logra por medio del estudio interculturalizado y crítico de nuestro proceso histórico.

### **Hacia una ciudadanía interculturalizada, crítica y democrática**

Se trataría, con todo, de forjar una ciudadanía interculturalizada, crítica y democrática, es decir, un sujeto colec-

tivo nacional-popular-interétnico e interculturalizado que comprenda los orígenes históricos de todos nuestros mestizajes diferenciados y de su específico mestizaje, y también la necesidad de convivir en paz respetando (por comprensión cognitiva y no por mandato conductista políticamente correcto) la diversidad etnocultural que nos caracteriza. No se trata de negar las diferencias, sino de comprender que son diferencias mestizadas y articuladas a lo largo de un largo y conflictivo proceso histórico, y que no se trata de diferencias radicales que separan culturas purista y fundamentalistamente esencializadas mediante criterios supra-históricos y, por tanto, ilusorios.

Sólo sobre esta base podremos democratizar nuestra interculturalidad, en el entendido de que la misma no es posible sin la respectiva democratización del Estado y de la economía, ya que ninguna de las políticas propuestas puede funcionar sobre la base de un régimen oligárquico-militar racista, para el que la cultura no es sino un elemento cosmético en una sociedad violenta y sórdida en la que una élite y su servidumbre explota y oprime a las grandes mayorías, manteniéndolas convenientemente en la ignorancia y en el alejamiento sistemático de su propia cultura y de sus infinitas posibilidades de desarrollo cultural. Estas políticas adquieren sentido solamente formando parte de un gobierno democrático con una política modernizadora respecto de la economía y el Estado, y con una visión interculturalizadora de largo plazo, a fin de forjar una ciudadanía plena, culta y crítica, que se constituya en sujeto digno de la democracia que exigen estos tiempos de globalización y de luchas por la soberanía y la autodeterminación de los pueblos.

## Referencias bibliográficas

- Bhabha, Homi. “DissemiNation: Time, Narrative, and the Margins of the Modern Nation.” Homi Bhabha, ed. *Nation and Narration*. London: Routledge, 1990.
- \_\_\_\_\_. *The Location of Culture*. London-New York: Routledge, 1994.
- Bonfil Batalla, Guillermo. *Identidad y pluralismo cultural en América Latina*. Buenos Aires: Fondo Editorial del CEHASS, Editorial de la Universidad de Puerto Rico, 1992.
- Brunner, José Joaquín. *Un espejo trizado: ensayos sobre cultura y políticas culturales*. Chile: FLACSO, 1988.
- \_\_\_\_\_. *América Latina: cultura y modernidad*. México: Grijalbo, 1992.
- Castro-Gómez, Santiago y Eduardo Mendieta, coordinadores. *Teorías sin disciplina, latinoamericanismo, pocolonialidad y globalización en debate*. México: University of San Francisco, 1998.
- García Canclini, Néstor. “Políticas culturales: de las identidades nacionales al espacio latinoamericano”. García Canclini N. y C. Moneta (comps.) *Las industrias culturales en la integración latinoamericana*. México: Grijalbo, 2000.
- \_\_\_\_\_. “El debate sobre hibridación”. *Revista de Crítica Cultural* 15 (noviembre, 1997).
- \_\_\_\_\_. *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. México: Grijalbo, 1995.

- \_\_\_\_\_. *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*. México: Grijalbo, 1990.
- Hall, Stuart. “Race, Articulation, and Societies Structured in Dominance”, eds. Houston A. Baker Jr. [et al.]. *Black British Cultural Studies: A Reader*. (16-60) Chicago: The University of Chicago Press, 1996.
- Laclau, Ernesto, ed. *The Making of Political Identities*. Verso: London, 1994.
- Ministerio de Cultura y Deportes. *Políticas culturales y deportivas nacionales*. Guatemala, 2000.
- \_\_\_\_\_. *La cultura, motor del desarrollo. Plan nacional de desarrollo cultural a largo plazo*. Guatemala, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Política nacional del patrimonio cultural intangible*. Guatemala: Unidad del Patrimonio Cultural Inmaterial, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Política cultural en el marco de la política exterior de Guatemala (2012-2016)*. Guatemala, 2012.
- Morales, Mario Roberto. *La articulación de las diferencias o el síndrome de Maximón*. Guatemala: Consucultura, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Breve historia intercultural de Guatemala*. Guatemala: Consucultura, 2015.

# Pueblos indígenas de Guatemala

Luis Javier Crisóstomo

## Situación actual

Guatemala está integrado por cuatro pueblos: Maya, Xinka, Garífuna y Mestizo. De estos cuatro, los tres primeros son considerados pueblos indígenas. Cada uno de ellos con una riqueza cultural, conocimientos, tecnología y valores que dan al país un perfil con diversidad de rostros, pensamientos, cosmovisiones y aspiraciones.

La población maya guatemalteca según documentos que circulan en el medio se localiza en su mayor parte en el norte, occidente y centro del país, con menos presencia en el sur y oriente. Se encuentra en estas tierras desde hace miles de años y según la cuenta que los mayas llevan de los hechos vividos y registrados por sus ancestros a la fecha se contabilizan 5,129 años. El último censo de población realizado en el año 2002, indica que el 39.3% del total de la población guatemalteca es Maya o sea 4,411,964 habitantes. Este pueblo cuenta con 22 idiomas de los cuales 4 son considerados idiomas con población mayoritaria que son K'iche', Kaqchikel, Mam y Q'eqchi' con más de un millón de hablantes cada uno y los demás con muchos miles de hablantes, pero todos en la actualidad sirven como medios de comunicación en la vida cotidiana familiar y comunitaria.

Los Xinkas no tienen registro de su llegada u origen en estas tierras y según Ramiro López (2007:17) “en la actualidad el origen del pueblo xinka aún es desconocido, no se conoce filiación lingüística en Mesoamérica”. Expone el señor López que el Pueblo Xinka se localiza en lo que hoy son los departamentos de Escuintla, Santa Rosa, Jutiapa, Jalapa, El Progreso, Zacapa y Chiquimula. El último censo de población realizado en 2002, se tiene que el 0.2% de la población se declaró ser Xinka por lo que hacen un total de 16,214 habitantes Xinkas. Los Garífunas se localizan en Livingston departamento de Izabal y llegaron a estas tierras según registra la historia alrededor de 1800 y en la actualidad hacen un total de 5,040 habitantes según datos oficiales de población guatemalteca del año 2002.

Los pueblos Maya y Xinka han vivido etapas de su historia que corresponden básicamente a la época precolombina y cada uno ha sufrido hechos dolorosos que van a partir de la invasión, la colonia, el período que inicia a partir de la independencia de la población criolla de España, la revolución liberal, el conflicto armado interno y los Acuerdos de Paz en 1996. Es de mencionar que la historia oficial de Guatemala arranca a partir de los viajes de Cristóbal Colón y no recoge los acontecimientos de la historia de cada pueblo indígena, especialmente aquellos que se refieren a hechos violentos como consecuencia de las políticas de tratamiento que el Estado ha tenido hacia los pueblos indígenas que va desde la eliminación de las lenguas y las culturas, el despojo de bienes en distintas épocas, la asimilación y la integración durante buena parte del siglo 20, hasta llegar donde se encuentran las reflexiones actuales acerca de la multietnicidad y la interculturalidad.

Los pueblos Maya, Xinka y Garífuna cuentan con una población con pocos años de educación escolar debido a que la cobertura educativa de todos los niveles todavía no llega totalmente a las áreas rurales y sus consecuencias limitan el acceso a oportunidades laborales y servicios básicos que requieren de algunos años de formación escolar. El Informe Nacional de Desarrollo Humano (2009/2010:257) en cuanto a pobreza dice que “para 2006 se estiman más pobres, pasando de ser 5.4 millones a 6.6 millones. En términos relativos, la pobreza general ha transitado desde un 62.8% en 1989, a un 50.9%, en 2006 y la pobreza extrema desde un 18.1 a un 15.2% (...) la pobreza afecta en mucho mayor grado a la población indígena, de la cual el 73% estaba en pobreza y el 26% en pobreza extrema en la última medición (...) el 85% de la población q’eqchi’ se encuentra en situación de pobreza y el 46% en pobreza extrema”.

La participación política de la población indígena guatemalteca se limita solamente a las oportunidades de votar para elegir representantes de otros sectores debido a que la Ley Electoral y de Partidos Políticos en vigencia, Decreto Ley No. 1-85 y sus reformas, no obliga a los partidos políticos tradicionales a establecer diferenciación y porcentaje de representación específica de pueblos originarios en sus planillas para los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado y para las corporaciones municipales. Como ejemplo de esta ausencia de representatividad de los pueblos indígenas se tiene un estudio de Konrad Adenauer y ASÍES (2012:13) que de 158 diputados en el Congreso de la República en el período 2012 a 2016, 22 o sea el 13.9% se identifican como indígenas de los cuales 20 son hombres y 2 mujeres. Pero al responder a una agenda del partido político a quienes representan, no legislan para atender los intereses de pueblos

indígenas. En el poder ejecutivo, no ha habido experiencia alguna donde alguien de los pueblos indígenas llegue a ocupar la presidencia o vicepresidencia de la República de Guatemala, pero sí ha participado en las elecciones del 2011 la Dra. Rigoberta Menchú en donde obtuvo el 3.11% de los votos (Konrad Adenauer y ASÍES, 2012:14). Las limitantes que se identifican para la participación política de representantes de los pueblos indígenas están el “racismo y discriminación, desconfianza en el sistema político y funcionarios públicos, desprestigio de los partidos políticos, recursos económicos, el nivel de educación, violencia, cultura patriarcal, desempeño de los funcionarios indígenas y división entre los pueblos indígenas” (*Ibidem*). Así mismo, influye el hecho de confiar en los partidos políticos tradicionales y sus líderes que en sus promesas de campaña engañan con discursos acerca de la atención a pueblos indígenas.

En el poder judicial, recientemente en 2014 fue electo presidente de la Corte Suprema de Justicia el doctor Josué Felipe Baquix, pero esto no significa que sus decisiones sean para orientar la administración de justicia desde los principios y formas con que los pueblos indígenas resuelven los conflictos personales y grupales. El Informe Nacional de Desarrollo Humano (2009/2010:219) cita un diagnóstico de ASÍES (2010) sobre el conocimiento y valoración del sistema jurídico indígena entre profesionales de derecho y operadores de justicia y el hallazgo que hubo es el “conocimiento superficial sobre el sistema jurídico de los pueblos indígenas y el pluralismo jurídico, así como valoraciones negativas hacia dicho sistema y rechazo al pluralismo jurídico, en la mayoría de personas entrevistadas”.

Otra de las condiciones que viven hoy los pueblos indígenas es el desplazamiento de sus elementos culturales,

debido a la falta de apoyo en todos los ámbitos de la administración pública y del sector privado. En las comunidades locales la escuela generalmente desconoce el idioma materno indígena e impone el castellano, también los servicios de salud, justicia, seguridad y los de las municipalidades utilizan el castellano. Los medios de comunicación masiva utilizan solamente el castellano en todos sus programas. Ahora, hay regiones donde el idioma materno indígena ha sido desplazado por el idioma castellano, o la práctica de la religiosidad ha sido sustituida por las religiones católica o evangélica, el vestuario tradicional cedió lugar a las prendas comunes que se venden en el mercado local y prácticas de solidaridad y cooperación que están siendo sustituidas por valores centrados en el individuo y en la acumulación.

En cuanto a las prácticas agrícolas, se tiene que muchos de los cultivos que antes se acostumbraba sembrar, ahora están siendo desplazados por semillas que el mercado vende como las mejoradas o las transgénicas pero que en la práctica significan un peligro debido a que el control de las semillas en el mediano y largo plazos ya no será responsabilidad de las familias sino que estará bajo el control de las grandes compañías, lo que provocará más pobreza y miseria y problemas a la salud.

Los pueblos indígenas sufren de escasez de tierras pues la mayoría de familias es minifundista, algunas tienen alguna propiedad solamente para construir allí la casa y hay muchas que no tienen nada. En un informe de MINUGUA (2000:6,23) citado por Georg Grünberg (2002:125) "lo que no debe causar sorpresa, dada la enorme concentración de tierras en manos de los finqueros ladinos. Menos del 1% de los productores agrícolas dispone de casi 75% de la su-

perficie cultivada, considerando que el 68.6% de la población guatemalteca es rural”. El tema de la tierra es uno de los problemas que se viene arrastrando desde hace mucho tiempo y no ha habido gobierno alguno que asuma algún compromiso para buscar la solución necesaria. Además, este es uno de los temas que provoca reacciones de los terratenientes del país que luego califican cualquier demanda de los pueblos como conflictiva.

En los departamentos de la parte norte y occidental de Guatemala, la población Maya presenta alto porcentaje de migración hacia los Estados Unidos de Norte América que hasta el momento ha traído consecuencias como la desintegración familiar, abandono de niñas y niños, drogadicción en la juventud y uso descontrolado de recursos. De parte de los gobiernos de turno no ha habido programas de apoyo a las familias de emigrantes.

Aún en condiciones desfavorables, muchos elementos culturales del Pueblo Maya se mantienen en las prácticas cotidianas tal el caso de los idiomas, la espiritualidad, las formas de trabajo de la tierra, las relaciones con la tierra, el uso del tiempo para orientar las actividades diarias y la conducción de la vida y el uso de la numeración maya. Los idiomas mayas Poqomam e Itza’ tienen un alto grado de desplazamiento por el castellano, en tanto los demás se mantienen con buen porcentaje de vigencia todavía.

En amenas pláticas con profesionales xinkas, se comprueba que el Pueblo Xinka mantiene la práctica de la comunitariedad, la relación con la luna y con la tierra y en la actualidad tienen claridad de asumir la responsabilidad de trabajar por la recuperación y fortalecimiento del idioma Xinka que está muy débil y casi ha desaparecido en algunas

microrregiones donde antes se hablaba con vigor. Se mantiene la concepción del universo y la humanidad a decir de Ramiro López (2007:63) cuando dice que “el surgimiento del universo, según la mitología xinka, facilita la comprensión del surgimiento del sistema universal y solar, dentro de éste la formación del planeta Tierra y consecuentemente en este proceso, la concepción de la vida del ser humano y el sistema que lo sustenta”.

El Pueblo Garífuna conserva hoy día la cultura que heredaron de sus ancestros y agregados creativos para entenderse con las aguas del mar y el uso de tecnología propia para transformar elementos de la naturaleza que hay en la región para el consumo. A decir de Francesca Gargallo (2002:35) “la religión tradicional garífuna tiene una complejidad enorme, difícil de captar desde las concepciones occidentales que separan las esferas de la creencia, de la práctica y del comportamiento religioso (...). El corazón del credo garífuna es el culto de los ancestros que, como hemos visto, tiene también la función explícita de preservar la tradición”.

Los Acuerdos de Paz firmados en el año 1996 propiciaron cierto clima de confianza para la organización de la sociedad guatemalteca en donde también los pueblos indígenas aprovecharon la creación de organizaciones de desarrollo educativo, económico y cultural, centros de investigación, espacios de participación política para hacerse escuchar y hacer el planteamiento de sus demandas. Este clima momentáneo de confianza que trajeron consigo los Acuerdos de Paz propició cierto grado de participación política asumida por los propios pueblos indígenas y es así que en la actualidad se pueden encontrar organizaciones mayas, xinkas y garífunas. En el caso del Pueblo Maya la crea-

ción de distintas organizaciones ha provocado atomización de esfuerzos en los temas educativos, económicos, políticos y culturales. Hay poco esfuerzo de intercomunicación y toma de acuerdos entre organizaciones de los tres pueblos, salvo intentos en el área de educación y últimamente en participación política en algunos temas en particular. El cumplimiento de los contenidos de los Acuerdos de Paz por parte del Estado de Guatemala ha quedado sin respuestas concretas, salvo la creación de algunas instancias de menor jerarquía para atender temas de interés de los pueblos originarios o alguno que otro discurso como mero referente histórico y entonces los problemas que originaron el conflicto interno permanecen todavía.

La Constitución Política de Guatemala en vigencia, dedica unos cuantos artículos de manera específica a los pueblos indígenas. El artículo 66 “reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos”. El artículo 70 señala que “una ley regulará lo relativo a las materias de esta acción”. A la fecha, el Congreso de la República no ha podido generar la ley que señala este artículo pues los congresistas no se muestran interesados en el tema. Tampoco ha habido propuesta alguna por parte de los tres pueblos y no se ha visto movilización masiva por posicionar y aprobar dicha ley.

El Estado de Guatemala, para atender en parte el reconocimiento y participación de los pueblos indígenas, ha tomado la actitud de crear instituciones con orientación segregacionista entre las que se mencionan como ejemplos la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI), Fondo de Desarrollo Indígena de Guatemala (FODIGUA), Comisión Contra la Dis-

criminación y el Racismo (CODISRA), Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural (DIGEBI) y otras unidades en algunos ministerios como el caso de salud. Estas instituciones han tenido poco impacto en el desarrollo y participación de los pueblos indígenas debido al alcance de sus objetivos, el presupuesto asignado cada año, la duplicación de responsabilidades con otros ministerios, cobertura limitada y el marco administrativo de políticas públicas monoculturales.

Los pueblos Maya y Xinka en los últimos años han acentuado esfuerzos por la defensa del territorio con la justificación de que les corresponde legítimamente asumir acciones que velan por el bienestar de las personas, el cuidado del ambiente y la conservación de los recursos naturales que todavía hay en sus respectivas comunidades. En este sentido, la cosmovisión maya según Daniel Matul (2002) en *Espiritualidad Maya y Conflicto Agrario* (2002:43) “considera a la humanidad como coparticipante de la naturaleza y de la conservación del equilibrio ecológico y no como conquistadora de la naturaleza”. Esta actitud de defensa se debe al hecho de que el Gobierno de turno y otros en el pasado han concedido permisos para que compañías nacionales y transnacionales operen en la explotación de la minería, construcción de hidroeléctricas o la plantación de palma africana.

Para obviar las responsabilidades del Estado en temas como educación, justicia, desarrollo y participación política, los gobiernos de turno han aprovechado la cooperación internacional para solicitar donaciones y préstamos a nombre de los pueblos indígenas, sin embargo, en muchos casos cuando estos préstamos son concedidos poco ha llegado a los usuarios finales.

También es de observar que en Guatemala, los pueblos indígenas apuestan al hecho de ser parte activa o protagonista con derechos colectivos bien reconocidos en la estructura del Estado de Guatemala, solamente luchan por obtener alguna relación con el Estado que se puede discutir en medios y espacios hasta alcanzar acuerdos mínimos.

De manera individual, en distintos gobiernos, especialmente después de la vigencia de la Constitución de 1985 y con los Acuerdos de Paz en 1996, varios mayas, xinkas y garífunas profesionales han llegado a ocupar puestos en la administración pública y la calificación al final de dicha participación no es tan satisfactoria debido al espacio administrativo que se ve limitado por presupuesto, objetivos institucionales poco trascendentes, mínima cobertura y falta de apoyo político al más alto nivel de la estructura del Estado. En este contexto “el funcionario indígena encuentra en su labor espacios que tienen su propio límite, el que establece la concepción del monismo jurídico, el monolingüismo, la noción de homogeneidad monocultural que subyace en la legislación vigente, en el sistema político, en el ejercicio de la vida pública” (PNUD,2005:223).

Las consecuencias de la discriminación y del racismo estructural se manifiestan en cada uno de los pueblos indígenas en conflictos culturales, lingüísticos, sociales, económicos y políticos. Los conflictos lingüísticos se viven de manera personal y grupal cuando en los ámbitos públicos no se puede acceder con facilidad porque el Estado administra dichos servicios en una lengua que no es del dominio de la población indígena por lo que hay un idioma de poder y los demás no son de uso oficial o son de segunda categoría; los conflictos culturales se manifiestan en crisis de identidad

personal y de grupo donde hay pueblos con culturas menos valoradas y otro que cree tener cultura superior; entre los conflictos sociales se pueden mencionar los problemas creados por la presencia de las minerías, hidroeléctricas y la falta de consulta a los pueblos sobre temas que les afecta la armonía de vivir en sus respectivas localidades. Los conflictos económicos se manifiestan como consecuencia del empobrecimiento que vive la mayoría de población indígena, falta de tierras para cultivar lo mínimo para la sobrevivencia, no hay fuentes de empleo y los efectos negativos de la migración interna y externa, entre otros. Este “racismo estructural, que no tiene que ser explícito para funcionar, sino que está inserto en la misma conformación actual de la sociedad y por ello, contribuye a la génesis y perpetuación de la desigualdad en el país” (PNUD,2005.15).

### **Acerca de la educación escolar en el contexto de lo pueblos Maya, Xinka y Garífuna**

Las familias indígenas viven según los aprendizajes adquiridos en la educación desde la visión de sus ancestros y en ámbitos de carácter familiar y comunitario donde se experimentan conocimientos variados, tecnología, valores y se viven patrones de crianza de la cultura materna con el objetivo de aprender a vivir. Con estos conocimientos las familias ejecutan acciones que generan recursos para la sobrevivencia como la siembra de maíz, frijoles, trigo, verduras, crianza de animales domésticos, pequeños negocios y producción artística. Todo según la cultura materna y lo que dispone la naturaleza según las regiones donde se localiza cada pueblo. A través de estas acciones se aprenden valores

como la cooperación, el apoyo mutuo, el respeto a la fauna, a la flora y a la vida que corresponde a todos.

En tanto, la educación escolar del nivel primario ya está presente en las comunidades rurales donde funciona el respectivo centro educativo. Esta escuela se caracteriza por desarrollar un currículum universal donde no se logran captar ni trabajar los elementos de la cultura materna de los pueblos indígenas ni se hace uso de la lengua materna del lugar. El quehacer docente se desarrolla como si los estudiantes fueran hablantes del castellano y los conocimientos y la realidad que sirven de referencia para las competencias que se desean lograr generalmente corresponden a la cultura occidental. Hay escasez de materiales escritos en los idiomas mayas, xinka y garífuna lo que limita el dominio y fortalecimiento de la lectura y su uso para el fácil aprendizaje de la segunda lengua que generalmente es el castellano. En estas condiciones, es complicado conseguir datos sobre indicadores de calidad educativa cuando de niñas y niños mayas, xinkas y garífunas se trata. Según el Informe del PNUD (2012) citado en la revista *¿Hacia dónde va la educación pública en Guatemala? Acceso y cobertura* (2014:4) “el promedio de escolaridad para los indígenas es de 5.6 años y de 7.7 para los no indígenas”. Estudios nacionales ven todavía bajo el acceso de los pueblos indígenas a la educación escolar el cual se refleja en los siguientes datos: “En la preprimaria se cuenta con 30.7% de estudiantes indígenas, en el nivel primario con 37.8%, en el ciclo básico con 23.5% y en el ciclo diversificado con el 13.7%” (Anuario Estadístico MINEDUC 2009, citado en *El Estado de Guatemala: avances y desafíos en materia educativa*, 2009-10:19).

Guatemala, para responder a la educación con pertinencia cultural y lingüística desde los años ochenta del siglo 20, viene desarrollando la educación bilingüe intercultural, modalidad educativa que en la actualidad es de poca cobertura pues según el estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo El Estado de Guatemala: metas y desafíos, en materia educativa, apenas llegaba en 2009 al 15.4% para una población del 41% indígena. La ejecución de la educación bilingüe intercultural se da solamente en algunas escuelas oficiales y está dispersa según el grado que atiende el docente bilingüe, tiene ausencia de acompañamiento administrativo y técnico y presupuesto solo para algunos puestos técnicos y docentes.

La educación escolar del nivel medio tiene poca presencia en el área rural debido a problemas de cobertura, ya que según datos del 2009 analizados por el Ministerio de Educación (2012:7) dan cuenta que el nivel de preprimaria es de 57.09%, en el ciclo básico de 40.25% y en el ciclo diversificado de 21.21%. Esta educación presente en el ámbito rural también se caracteriza por ser monocultural y monolingüe en contextos donde habitan familias que tienen una lengua y cultura materna distintas a la lengua oficial del Estado de Guatemala. El perfil de egreso tanto del ciclo básico como del diversificado no responde a las exigencias laborales en el mundo rural por un lado y por otra parte el uso de la tecnología y las exigencias de las industrias del siglo 21.

La educación superior y gratuita tampoco está presente en las áreas rurales y su cobertura como tal es mínima. Según un estudio realizado recientemente (Hurtado, 2011) citado en *La Educación Superior en Guatemala* (2011:8),

“se calcula que la cobertura bruta de la educación superior en Guatemala es del 12 por ciento. Significa que solo 12 de cada 100 guatemaltecos entre 18 y 24 años está matriculado. Es una de las más bajas de Latinoamérica (...)”. Además, datos del III Censo estudiantil de la Universidad de San Carlos (2009) revelan que “por un estudiante indígena, en la USAC hay nueve ladinos; se puede deducir que de cada 500 estudiantes indígenas 1 es xinka y de cada 800, 1 es garífuna, lo cual marca una presencia bastante débil en la USAC de dichos pueblos” (p.23). La Universidad de San Carlos de Guatemala es la única universidad estatal según el artículo 82 de la Constitución Política y se deduce entonces que sus servicios deben ser para todas las regiones, pueblos y culturas existentes en el país, sin embargo por múltiples razones solamente opera en las ciudades sedes de las cabeceras departamentales y en algunos municipios con cierta importancia.

En términos generales se puede mencionar que la educación superior en Guatemala, cuenta con currículo de enfoque monocultural y monolingüe, salvo algunos programas que han asumido el multilingüismo y la interculturalidad por medio de proyectos y programas con apoyo de la cooperación internacional. Así también, en los últimos años, algunas universidades han creado carreras humanísticas con abordaje intercultural. Es de mencionar que el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, hace referencia a la creación de la Universidad Maya y que por múltiples factores su fundación no ha sido posible a la fecha.

A principios de los años 1980, algunas escuelas del sector comunitario funcionaron con un currículo con cier-

ta carga de educación maya y el uso de la lengua materna tuvieron un retroceso con la implementación del Currículo Nacional Base cuyo enfoque curricular llegó a las aulas como monocultural y monolingüe. Así mismo, durante unos 8 años funcionaron Escuelas Normales Bilingües Interculturales bajo la responsabilidad de padres de familia organizados como Asociación de Centros Educativos Mayas, otros por cooperativas y 20 del sector público, cuya oferta curricular ofrecía el uso de la lengua materna indígena y algunos contenidos de historia de los pueblos pero que fueron clausuradas recientemente por mandato del gobierno del general Otto Pérez Molina.

En el área rural del país, hay ausencia de centros educativos del sector público que ofrezcan carreras técnicas y tecnológicas para resolver en parte la capacidad productiva de las familias y de las organizaciones cuyos objetivos están dedicados al desarrollo económico de las regiones y del país en general. Esta situación permite que padres de familia y otros sectores califiquen que la educación escolar todavía no aporta al desarrollo económico ni al trabajo tal como lo enfocan los pueblos Maya, Xinka y Garífuna. Es conveniente mencionar que con el cierre de las Escuelas Normales del sector oficial, es clara la privatización de la educación escolar del nivel medio y superior.

El impacto de la educación escolar en la cultura y vida de los pueblos indígenas se puede enumerar brevemente de la siguiente manera: castellanizante, atenta contra los componentes de la identidad personal y de grupo, no asume el estudio de la historia de cada uno de los pueblos, impone valores ajenos a la cultura materna del estudiantado, desplaza el trabajo que tiene sentido para la sobrevivencia

en el campo y la continuidad de la cultura, discrimina la lengua y cultura en el currículo que se desarrolla en todos los niveles educativos. Pero así mismo, los pueblos Maya, Xinka y Garífuna ven en la educación escolar uno de los medios que les abre oportunidades de comunicación con otros pueblos tanto de Guatemala como de otros países, que con una buena dosis de pertinencia cultural y lingüística es un factor que les ayuda a consolidar la vivencia de su cultura y de sus respectivos conocimientos. En este sentido, una educación escolar multicultural e intercultural para todos los pueblos de Guatemala facilitaría ir construyendo poco a poco una sociedad democrática y con posibilidades de alcanzar desarrollo económico con identidad. Se constata con facilidad que una escuela abierta en los ámbitos más recónditos del país y con población indígena, en sus aulas siempre hay estudiantes dispuestos a apoyar la construcción de un futuro con mejores condiciones donde todos vivan muy bien.

### **Políticas públicas y los pueblos Maya, Xinka y Garífuna de Guatemala**

Las políticas públicas de los servicios esenciales que ofrece el Estado de Guatemala a todos los habitantes generalmente son monoculturales, salvo esfuerzos por reconocer parte de la multiculturalidad y multilingüismo del país por lo que en el área educativa se encuentra como política educativa la siguiente: “Educación bilingüe multicultural e intercultural. Fortalecimiento de la educación bilingüe multicultural e intercultural”. Y cuyos objetivos estratégicos son “fortalecer programas bilingües multiculturales e interculturales para la convivencia armónica entre pueblos y sus culturas. Implementar diseños curriculares, conforme a

las características socioculturales de cada pueblo. Garantizar la generalización de la Educación Bilingüe Multicultural e Intercultural. Establecer el sistema de acompañamiento técnico de aula específico de la educación bilingüe multicultural e intercultural” (CNE 2010). Esta política educativa es para toda la educación nacional que controla el Ministerio de Educación por lo que debería haber multilingüismo e interculturalidad en la educación que llega a todos los pueblos desde escuelas oficiales y del sector privado. Los efectos de esta política todavía no se logran apreciar en los centros educativos del nivel preprimario y primario, salvo esfuerzos aislados de docentes con convicción acerca de las ventajas de la modalidad educativa en cuestión.

En cuanto al mantenimiento y desarrollo de los idiomas mayas de Guatemala, el Congreso de la República emitió el Decreto Legislativo No. 65-90 para la creación de la Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala cuya finalidad es “promover el conocimiento y difusión de las lenguas mayas e investigar, planificar, programar y ejecutar proyectos lingüísticos, literarios, educativos, culturales y dar orientación y servicios sobre la materia” (Art. 2). El impacto de los esfuerzos de esta Academia no es fácil de cuantificar debido a la cantidad de hablantes mayas y las necesidades que se deben atender. Es necesario mencionar aquí el estado de la vigencia de los idiomas mayas debido a que hay regiones donde tienen poco uso, en otras microrregiones están siendo desplazados de manera rápida por el castellano, ámbitos donde está el uso al cien por ciento, y también encontramos regiones con población maya donde el idioma materno ya es el castellano. Los idiomas Xinka y Garífuna no cuentan con academia alguna de esta naturaleza.

El Decreto Legislativo No. 19-2003 Ley de Idiomas Nacionales en cuyo artículo 4 se encuentra su objeto que consiste en “regular lo relativo al reconocimiento, respeto, promoción, desarrollo y utilización de los idiomas de los pueblos Mayas, Garífuna y Xinka, y su observancia en irrestricto apego a la Constitución Política de la República y al respeto y ejercicio de los derechos humanos” y en el artículo 8 establece la “Utilización. En el territorio guatemalteco los idiomas Mayas, Garífuna y Xinka podrán utilizarse en las comunidades lingüísticas que correspondan, en todas sus formas, sin restricciones en el ámbito público y privado, en actividades educativas, académicas, sociales, económicas, políticas y culturales”. Esta ley hasta el año 2014 era desconocida por ministerios, secretarías y tribunales de justicia ubicados en la ciudad capital y en instituciones públicas de salud, gobernación y educación en departamentos del centro y occidente del país. En este sentido, es cuestión de deducir que los empleados públicos en la ciudad capital, las ciudades cabeceras departamentales y municipios tienen como lengua materna el castellano y demuestran poco o nada de interés por aprender una lengua indígena como lengua dos.

En el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social en el año 2009, se creó la Unidad de Atención de la Salud de los Pueblos Indígenas e Interculturalidad en Guatemala cuyo objetivo es “contribuir a la creación de condiciones políticas y estratégicas para el desarrollo de la salud de los pueblos indígenas, principalmente para el reconocimiento, valoración, rescate, fortalecimiento, promoción de las prácticas de salud indígena, y facilitar estudios e investigación de los sistemas de salud, desde un abordaje en los niveles político, organizativo, administrativo, técnico y operativo”

(tomado de L Hernández, 2010 y citado en *Avances y desafíos en las dimensiones del desarrollo humano de los pueblos indígenas de Guatemala*, PNUD, 2009:12). Los efectos prácticos de esta ley con usuarios locales todavía no llegan plenamente pero están apareciendo algunos esfuerzos en determinadas regiones que inician a hablar de la importancia de las formas de atención de salud con que cuentan los pueblos indígenas.

Los esfuerzos de parte de las organizaciones locales por el respeto y vigencia de sus derechos básicos ha tenido como respuesta que el liderazgo luego es perseguido, callado, capturado, encarcelado o desaparecido por actores desconocidos. La respuesta oficial del Ministerio de Gobernación es perseguir, capturar y encarcelar a los líderes tan solo por la defensa del territorio y de la vida.

Cuando algún gobierno o ministerio considera atender alguna demanda de los pueblos indígenas, en la mayoría de casos se ha inclinado por el enfoque segregacionista, al crear proyectos, programas, direcciones, comisiones o gabinetes donde deben trabajar indígenas y hablantes de alguna lengua indígena. Estas instituciones tienen problemas de presupuesto, confusión en las líneas de mando al encontrarse con otros esfuerzos que van a toda la población guatemalteca, no hay acuerdos mínimos entre los pueblos y el Estado que debe orientar la ejecución de las acciones encaminadas hacia el reconocimiento de la multiculturalidad y la interculturalidad. En pocas palabras el Estado de Guatemala es racista y discriminador, así lo dice el Diagnóstico del Racismo en Guatemala cuando afirma que el “Estado guatemalteco es discriminatorio y contribuye a mantener y profundizar la brecha entre indígenas y ladinos. Se verifi-

ca, por ejemplo, una brecha étnica en el acceso a servicios públicos básicos y, por ende, en los indicadores asociados a éstos, cuya explicación va más allá de factores estrictamente socioeconómicos” (Volumen 1, 2009:8).

En este sentido, al tener un Estado discriminador, es de observar con cierto detenimiento que los servicios de salud, educación y justicia están lejos de ser administrados con pertinencia cultural y lingüística y de alguna manera hay diferencia de cobertura entre la ciudad y el campo, de manera especial en regiones donde vive mayoría de población indígena. Se encuentran casos en la actualidad donde hay un Centro de Salud con un médico que atiende todo un municipio con 80,000 habitantes. En el campo educativo, es conocido por todos que el nivel medio y la educación superior que debe ser gratuita para todos no tiene cobertura en las áreas rurales. Según el Diagnóstico del Racismo en Guatemala, en educación, “no obstante, la brecha entre indígenas y ladinos persiste. Ciertamente, ésta ha venido disminuyendo en preprimaria y primaria; pero en los niveles medio y universitario, donde es más pronunciada, se ha incrementado aún más” (Volumen 1, 2009:10).

La administración de la justicia también se caracteriza por la aplicación de principios y normas alejados de los pueblos indígenas que cuentan con un conjunto de normas que orientan la solución de conflictos personales, comunitarios e intergrupales. El avance que se ha dado es que en el 2013, el Organismo Judicial decidió crear el Centro de Interpretación y Traducción Indígena de la Unidad de Asuntos Indígenas del Organismo Judicial y Corte Suprema de Justicia, instancia esta que se encarga de coordinar los servicios de intérpretes en regiones donde es necesario el apoyo para

que los jueces se entiendan con personas que no hablan el castellano. En la práctica, el servicio de intérprete solamente traslada de idioma maya a idioma castellano pero traduce las normas de la cultura occidental que poco uso tienen en el área rural de Guatemala. Sobre este particular caso, el Relator Especial sobre Independencia de Jueces y Abogados de las Naciones Unidas, (2009) citado en el *Informe Nacional de Desarrollo Humano (2009/2010)* que “retoma la recomendación de la Oficina en Guatemala del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el sentido de que las instituciones del sistema de justicia elaboren de manera conjunta con los pueblos indígenas, una política de acceso a la justicia para los pueblos indígenas que incorpore elementos geográficos, lingüísticos, y de pertinencia cultural, que a la vez tenga como objetivo una incorporación progresiva del derecho indígena en el sistema jurídico nacional”.

Entonces, las políticas públicas del Estado de Guatemala dirigidas a los pueblos Maya, Xinka y Garífuna son de enfoque monocultural y monolingüe y los esfuerzos de crear instancias o unidades específicas en ministerios y secretarías tampoco resuelven que la atención sea con pertinencia cultural. El doctor Demetrio Cojtí (2005) cita un estudio de Humberto Flores Alvarado (2003) donde se encuentra lo siguiente:

- *No existe política de Estado dirigida a reflejar la presencia indígena y la situación de los pueblos Maya, Xinka y Garífuna en la información oficial.*
- *Existencia de importantes limitaciones para emprender cambios que rompan con el esquema monocultural y de discriminación racial.*

- *Hay ausencia de voluntad política para implementar cambios acordados en los Acuerdos de Paz.*
- *No existen datos estadísticos desagregados por pueblos y comunidades étnicas.*
- *Los funcionarios públicos no asumen compromiso serio para el desarrollo integral de todas y todos, como lo señala la Constitución.*

Del 2005 para este año 2015 nada ha variado en cuanto al fortalecimiento del reconocimiento de los pueblos indígenas en la estructura del Estado, salvo las ventanillas indígenas creadas para supuestamente atender servicios específicos.

### **Propuesta de tratamiento de los pueblos Maya, Xinka y Garífuna en Guatemala**

Estos pueblos han tomado la palabra en distintas oportunidades y han expresado que les es urgente el apoyo para salir de la marginación, extrema pobreza, discriminación y racismo en que se encuentran. Agregan con puntualidad que están necesitados de conservar y fortalecer la cultura que heredaron de sus ancestros y han presentado propuestas para el área de educación escolar, medicina, justicia y el componente político. Está claro que primero se es maya, xinka o garífuna, luego la relación con el Estado de Guatemala. Lo más importante de identificar y comprender es el hecho de que se dirigen a la clase política, a los dirigentes del país o a los gobernantes de turno, actitud esta que demuestra reconocimiento de pertenencia al Estado de Guatemala y piden apoyo a todos los pueblos, sectores y gobernantes de turno. El contenido de sus demandas va desde

la eliminación de la discriminación y el racismo, solución al conflicto sobre tierras, el fomento de la educación bilingüe intercultural, servicios de salud con pertinencia cultural, regionalización de servicios públicos, un sistema de justicia que valore y fortalezca las formas de solución de conflictos con que cuentan los pueblos y buscar alguna relación sana, democrática, incluyente que respete la diversidad y representatividad étnica desde el Estado.

En el mundo entero y en América Latina hay ejemplos de cómo se ha tratado de resolver la exclusión de pueblos indígenas y otros sectores nacionales en el proyecto de toda una nación o de un Estado. En el caso del Estado de Guatemala este ha firmado convenios, tratados y declaraciones internacionales que tienen que ver con la solución del reconocimiento, representatividad y participación de los pueblos indígenas. El proceso a seguir para la representación y participación de los pueblos Maya, Xinka y Garífuna en el contexto de nuevas relaciones con el Estado de Guatemala será de partir con base en acuerdos mínimos de carácter político y las normas nacionales que cuenten con apertura para que sirvan de guía de la ruta a seguir.

Está a la vista que la creación de instituciones segregacionistas y las buenas intenciones de generar políticas públicas con tono intercultural no logran avanzar debido a que no responden a la totalidad de la estructura del Estado y porque hay ausencia de un proyecto de nación o de Estado incluyente. Sobre la necesidad de tener un proyecto de nación o Estado multinacional, se presenta el siguiente esquema de propuesta de tratamiento de los pueblos Maya, Xinka y Garífuna.

## Visión de Estado

Guatemala es un Estado multiétnico, multicultural y multilingüe donde cada cultura y pueblo cuenta con las oportunidades de fortalecer su identidad étnica, participar de manera activa y representativa y tener plenitud de vida. El Estado Multinacional se sostiene sobre principios de unidad nacional en la diversidad, justicia, pluralidad e interculturalidad.

Varios actores nacionales han hecho propuestas para resolver el problema de la discriminación y el racismo en las altas esferas de la organización política con que cuenta el país y será de revisar, analizar, proponer y tomar acuerdo para canalizar a las instancias que corresponden a efecto de que sean tomados en cuenta elementos de importancia para tener un Estado que responda a cada uno de los pueblos que habitan en su territorio.

El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (1995) caracteriza a Guatemala “la nación guatemalteca como de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe” que era un contenido recomendado para la reforma de la Constitución Política de Guatemala como consecuencia de los Acuerdos de Paz.

El Currículo Nacional Base del MINEDUC (2008) cita la visión de nación que construyó la Comisión Consultiva de Reforma Educativa (2003) que dice “Guatemala es un estado multiétnico, multicultural y multilingüe, que se está desarrollando como una nación justa, democrática, pluralista y pacifista. Está cimentada en la riqueza de su diversidad natural, social, étnica, cultural y lingüística y en la vivencia permanente de valores para la convivencia y la consolidación de la cultura de paz, en función del desarrollo equitativo y

del bienestar personal y colectivo de todas las guatemaltecas y los guatemaltecos”.

En estos últimos meses, el Consejo de Pueblos de Occidente presentó públicamente su proyecto político (2014:55 y 56) donde se encuentra el “Estado Plurinacional como un modelo de gobierno para la inclusión en pie de igualdad de los derechos individuales y colectivos. Proponemos que Guatemala se funde en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro de la integridad de la nación. El Estado Plurinacional se debe organizar para proteger a la persona, a la familia y las cuatro vertientes nacionales de Guatemala: Maya, Mestiza, Xinka y Garífuna”.

#### Principios del Estado Multinacional de Guatemala

En las reflexiones, debates y propuestas de sectores y pueblos de Guatemala, se encuentran principios que deben ser considerados en el proceso de reestructuración del Estado guatemalteco, tales como: unidad en la diversidad, democracia intercultural, unidad nacional, equilibrio ambiental y desarrollo económico, regionalización, entre otros.

### **Políticas y estrategias**

#### 1. Construcción del Estado Multinacional de Guatemala.

Estrategias:

- Concreción de acuerdos mínimos entre Sociedad Civil, pueblos indígenas y partidos políticos.
- Definir participativamente el proceso a seguir en el marco legítimo y legal de lo que se tiene actualmente.

2. Representatividad de los pueblos Maya, Xinka, Garífuna y Mestizo en los poderes ejecutivo y legislativo.

Estrategias:

- Nueva Ley Electoral y de Partidos Políticos
- Formación de la ciudadanía intercultural
- Creación del Instituto de Estudios Políticos Interculturales en la USAC.

3. Sistema Educativo Nacional Multicultural e Intercultural.

Estrategias:

- Integración de todos los niveles y modalidades educativas bajo el Sistema Educativo Nacional.
- Reestructuración del Ministerio de Educación para la multiculturalidad y la Interculturalidad.
- Formación y actualización del personal administrativo, técnico y financiero a través de la Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Rediseño del Currículo por pueblos en el marco de la regionalización y el segundo nivel de concreción curricular del MINEDUC.
- Reforma curricular de la educación superior en Guatemala para dar paso a la democracia del conocimiento, la pluralidad epistemológica y la evolución de las ciencias.
- Ejecución de proyectos y programas de formación de profesionales de la USAC en distintas disciplinas a nivel de maestrías, doctorados y postdoctorados tanto en el país como fuera de él.

- Emisión del Decreto Legislativo para la Reforma Educativa y el nuevo Sistema Educativo.

#### 4. Sistema Nacional de Salud Intercultural

##### Estrategias:

- Investigación para la recopilación de formas de mantener la salud desde los pueblos Maya, Xinka y Garífuna
- Diseño y administración de servicios de salud atendiendo las alternativas con que cuentan los pueblos y los avances de la modernidad en el área de salud.
- Formación y actualización de nuevo personal y en servicio a través de la Escuela de Medicina Intercultural de Guatemala bajo la responsabilidad de la Facultad de Medicina de la USAC.

#### 5. Desarrollo humano incluyente y con identidad

##### Estrategias:

- Transformación del Ministerio de Economía para coordinar, orientar e impulsar el desarrollo económico incluyente.
- Coordinación de todas las entidades públicas vinculadas al desarrollo económico incluyente del país.
- Creación del Instituto para el desarrollo de los pueblos de Guatemala en la USAC.

## 6. Pluralidad jurídica

### Estrategias:

- Investigaciones sobre el sistema jurídico de los pueblos Maya, Xinka y Garífuna.
- Fortalecimiento de las instancias de solución de conflictos con que cuentan los pueblos Maya, Xinka y Garífuna.
- Transformación de la estructura del Organismo Judicial atendiendo la pluralidad jurídica del país.
- Actualización del personal en servicio a través de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la USAC.

## 7. Gestión pública intercultural

### Estrategias:

- Reestructuración de SEGEPLAN para la planificación macro de los servicios públicos del Estado Multinacional de Guatemala.
- Reestructuración de ministerios y secretarías para la atención y desarrollo de los servicios públicos con pertinencia cultural y lingüística en los niveles nacional, regional y local.
- Actualización de funcionarios, especialistas, profesionales, técnicos y personal operativo en servicio de todos los niveles de la administración pública en el INAP transformado para la multiculturalidad y la interculturalidad.

## Referencias bibliográficas

1. Asamblea Nacional Constituyente de Guatemala (31 mayo 1985). Constitución Política de la República de Guatemala.
2. ASÍÉS, Iniciativa Think Tank y Konrad Adenauer. (2012). Participación y representación indígena en partidos políticos guatemaltecos. Guatemala.
3. Cátedra UNESCO, CNEM, ICEFI, ILI, PRODESSA, PNUSAC e IBIS.(2014). ¿Hacia dónde va la educación pública en Guatemala?. Acceso y cobertura. Revista No. 1. Guatemala.
4. Centro Interuniversitario de Desarrollo. (2011). La educación superior en Iberoamérica 2011. La educación superior en Guatemala. 2005- 2009.
5. Cojtí, D. (2005). La Difícil Transición al Estado Multinacional. El caso del Estado Monoétnico de Guatemala: 2004. Guatemala.
6. Comisión Guatemalteca de Consulta. (2002). Espiritualidad Maya y Conflicto Agrario. Guatemala.
7. Congreso de la República de Guatemala. (1990). Decreto Legislativo No. 65-90, creación de la Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala.
8. Congreso de la República de Guatemala. (2003). Decreto Legislativo No. 19-2003 Ley de Idiomas Nacionales.
9. Consejo del Pueblo Maya CPO. (2014). Proyecto Político. Un nuevo estado para Guatemala. Guatemala.

10. Consejo Nacional de Educación Guatemala. (2010). Políticas Educativas. Guatemala.
11. Gargallo, F. (2002). *El Pueblo Garífuna*. Cuadernos Pedagógicos No. 18. Ministerio de Educación. Guatemala.
12. Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. (1995). Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. Guatemala.
13. Instituto Nacional de Estadística República de Guatemala. (2003). Censos Nacionales XI de población y VI de Habitación 2002. Características de la población y de los locales de Habitación censados. Guatemala.
14. López, R. (2007). *La Cosmovisión Xinka*. Guatemala.
15. Ministerio de Educación República de Guatemala. (2012). Desigualdad en la cobertura educativa en Guatemala. Medida a través del coeficiente de GINI y la Curva de Lorenz. DIGEDUCA. Ministerio de Educación. Guatemala.
16. Ministerio de Educación. (2008). CNB. Curriculum Nacional Base. Sexto Grado. Nivel Primario. Guatemala.
17. Organismo Judicial. Guatemala. (2013). *Memoria de Labores período 2012-2013*. Magistrado Gabriel Antonio Medrano Valenzuela. Guatemala.
18. Programa de las Naciones para el Desarrollo. (2009/2010). Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano. *Informe Nacional de desarrollo humano*. Guatemala.

19. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2005). *Diversidad étnico cultural: La ciudadanía en un Estado Plural. Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Guatemala.
20. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2009-2010). *Avances y desafíos en las dimensiones del desarrollo humano de los pueblos indígenas de Guatemala*, PNUD, Cuaderno de Desarrollo Humano. Pamela Escobar. 2009.
21. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). *El Estado de Guatemala: avances y desafíos en materia educativa*. Cuaderno de Desarrollo Humano. Asturias, L. Escobar, P. y Saso, E. Guatemala.
22. Proyecto Miriam, Movemayas y Colectivo JADE. (2013). *Educación Superior Estatal. Realidad y demandas de transformación desde los estudiantes, profesionales, docentes, líderes comunitarios y autoridades ancestrales indígenas*. Guatemala.
23. Proyecto Sistemas de Apoyo a la Presidencia y Vicepresidencia de la República de Guatemala. (2009). *Diagnóstico del Racismo en Guatemala. Investigación interdisciplinaria y participativa para una política integral por la convivencia y la eliminación del racismo. Informe General y costos de la discriminación*. Volumen I.



# Las mujeres en Guatemala: situación, condición y respuestas desde el Estado

Ana Silvia Monzón

## Introducción

Guatemala es una sociedad diversa en términos geográficos, sociales y culturales. Posee una rica y amplia biodiversidad y a la vez presenta una alta vulnerabilidad a fenómenos naturales asociados con el cambio climático como efecto de políticas que han priorizado el lucro, sin tomar medidas para mitigar los efectos de la deforestación, el cambio en el uso de los suelos, los monocultivos y la extracción minera.

La historia del país está atravesada por desigualdades de clase, género, etnia y sociorraciales que han resultado en estructuras con marcados contrastes entre una minoría opulenta y concentradora de riqueza<sup>1</sup> y una mayoría que presenta altos índices de pobreza y precariedad que afectan con crudeza a las mujeres, las/los jóvenes, los pueblos indígenas y a la población rural.

Esta situación se sostiene en un Estado y una clase po-

---

1 Pérez, Karol ¿Cuál país centroamericano tiene más millonarios? En: Revista SUMMA, 2015.

lítica cuya respuesta a las demandas e intereses de la ciudadanía es mínima, como lo evidencian todos los indicadores sociales (salud, educación, trabajo, vivienda, infraestructura). Mientras se alienta la privatización, la inversión transnacional, se otorgan privilegios fiscales, y se aplican barreras comerciales no declaradas que fortalecen monopolios y oligopolios (cemento, telecomunicaciones por ejemplo) y que garantizan la concentración de recursos en pocas manos, se impide, por otro lado, el desarrollo del mercado interno, se despoja de tierras a la población rural, se favorece la migración en condiciones inseguras y disminuye la oferta de empleos decentes.

Cabe resaltar en este perfil del país, el índice alarmante de casos de violencia agravados por las actividades del narcotráfico y del crimen organizado, dimensión que, además, ya es parte de los procesos económicos que *“generan fuertes flujos de ingresos nacionales e internacionales”*<sup>2</sup>. Sin contar con la apropiación indebida de recursos estatales que se desvían, mediante contratos anómalos y otras formas de corrupción, a funcionarios/as y empresas, en detrimento de las necesidades de la mayoría.

En los últimos treinta años la sociedad guatemalteca ha transcurrido entre la instalación de una nueva Constitución política, en 1985, avalada por una Asamblea Nacional Constituyente convocada por militares que protagonizaron golpes de Estado y que si bien pretendió ampliar la ciudadanía y los derechos, dejó intacta la estructura económica; y la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, que implicó el fin formal de un conflicto armado interno que duró más de 36

---

2 PNUD La economía no observada: una aproximación al caso de Guatemala. Guatemala, 2009.

años. Estos acuerdos contienen compromisos importantes con relación a las demandas y reivindicaciones de las mujeres, de los pueblos indígenas, y de quienes viven en el área rural, sin embargo se han incumplido, a pesar de que la Ley Marco de los Acuerdos de Paz (Dto. 52-2005) obliga al Estado a garantizarlos.

En este escenario, la condición y situación de las mujeres en Guatemala adquiere matices dramáticos como se mostrará en los siguientes apartados.

## **I. Condición de las mujeres**

La condición de las mujeres en Guatemala está determinada por su historia y por una compleja dinámica social que reproduce desigualdades, inequidades y exclusión. En el caso de las mujeres de pueblos indígenas y del área rural, se suma el racismo que multiplica las desventajas para superar las brechas económicas, políticas, culturales e institucionales que limitan el goce de sus derechos ciudadanos.

Un elemento que agudiza esta situación es la violencia contra las mujeres que se manifiesta de distintas formas y en diversos espacios. A la violencia que caracterizó el conflicto armado interno, ampliamente documentada, y que afectó particularmente a las mujeres indígenas en las comunidades rurales, se suman el feminicidio, la violencia física, psicológica, sexual y económica que, en su conjunto, colocan a las mujeres en situación de vulnerabilidad, incidiendo en las oportunidades para que alcancen niveles aceptables de desarrollo humano.

Al perfilar la condición de las mujeres guatemaltecas, se observa que han sido excluidas de derechos básicos

como la educación y la participación política. En efecto, su acceso a la educación formal apenas inició en la segunda mitad del siglo diecinueve, reservado sólo a las mujeres de las élites. La garantía de este derecho aún está pendiente para muchas niñas y mujeres sobre todo indígenas del área rural cuyo destino sigue marcado por los roles de la maternidad y la conyugalidad.

Por otro lado la calidad de ciudadanas solo fue reconocida a las mujeres, si bien sólo a las alfabetas, hasta 1945, cuando tuvo lugar un cambio significativo en las estructuras sociales, económicas y políticas que abrió espacios hasta entonces inéditos para ellas. Posteriormente, fue hasta 1965 que se amplió el voto para todas las mujeres; y veinte años después en 1985 se explicitó, en la Constitución política, la igualdad entre mujeres y hombres. La dinámica política, sin embargo, ha sido desfavorable para el avance sostenido de las mujeres en el camino al ejercicio de una ciudadanía plena.

En otros ámbitos tales como el acceso a la tierra, al crédito y a empleos decentes, también se observan inequidades de género, clase y etnia.

En las últimas tres décadas, a pesar de las condiciones adversas, se observan logros. Por ejemplo, un mayor número de mujeres empadronadas (que llega al 52% para el 2015<sup>3</sup>), un creciente número de mujeres candidatas a puestos de elección, aunque todavía sin mayores posibilidades de ser electas bajo las reglas del actual sistema político; más mujeres que incursionan en espacios públicos, y un mayor número de mujeres indígenas y del área rural que se invo-

---

3 Según datos del Tribunal Supremo Electoral en su página web.

lucran en procesos políticos. No obstante, persisten barreras visibles e invisibles para su participación, en igualdad de condiciones, en el ámbito de la toma de decisiones que atañen a sus comunidades y al país.

Este entorno, apenas perfilado, justifica plenamente que se enfoquen los máximos esfuerzos para disminuir las brechas entre géneros así como entre mujeres de diferentes pueblos. Que se promuevan acciones entre las distintas expresiones de la sociedad, con especial compromiso del Estado, para erradicar la violencia contra las mujeres, reconocer sus aportes a la economía familiar y nacional, ampliar sus oportunidades de educación, salud y empleo y, al mismo tiempo, generar nuevas prácticas culturales que disminuyan las desigualdades e impulsen el empoderamiento de las mujeres.

## **II. Situación de las mujeres y las brechas de género**

Los datos disponibles muestran persistentes brechas de género que limitan el desarrollo humano, la garantía de derechos, la autonomía y la libertad para las mujeres, como se muestra a continuación.

### **Pobreza**

En términos porcentuales, los indicadores de pobreza extrema llegan a 13.3% y la pobreza no extrema a 40.38%, de manera que la pobreza general alcanza a 53.51% de la población. Aunque estos datos ocultan la realidad más aguda en departamentos como Sololá (81.24%), Alta Verapaz (77.20%) y Totonicapán (76.15%) que son mayoritariamente indígenas<sup>4</sup>.

---

4 INE. Perfil estadístico Pueblos, 2014

El análisis de la pobreza relacionada con las mujeres debe considerar que, dadas las relaciones de género prevalentes, muchas carecen de autonomía, situación que las hace vulnerables a la violencia, independientemente de que dispongan o no de ingresos<sup>5</sup>. Esta situación y otros efectos de la pobreza en las mujeres no se manifiestan únicamente en los hogares pobres, ni se refieren solamente a la privación e insatisfacción de las necesidades básicas, sino también afectan a mujeres pertenecientes a hogares no pobres.

En Guatemala, alrededor del 22% de los hogares tiene como jefa a una mujer y, cuando este es el caso, los hogares reportan menores grados de pobreza con relación a los que tienen jefatura masculina, en parte porque las mujeres invierten de mejor manera los recursos: por cada 100 quetzales que un hombre invierte en educación, la mujer destina 128 quetzales; en el rubro de alimentos, la relación es de 100 y 108 quetzales, respectivamente<sup>6</sup>.

No obstante, aún se hace necesario disponer de información que permita dimensionar las múltiples facetas que configuran la pobreza tal como la viven las mujeres, contemplando aspectos como la inequitativa distribución de los ingresos al interior del hogar, la decisión sobre el uso y control de los recursos, y la priorización del bienestar de los demás antes que del propio. Asimismo, sería necesario contar con datos desagregados a nivel local para perfilar la situación específica de las mujeres rurales, ladino/mestizas e indígenas.

---

5 De la Paz López, María; Salles, Vania Observatorio de Género y Pobreza, siete estudios y una conversación. México, 2004.

6 Fondo de Naciones Unidas para la Población Derechos económicos de las mujeres. Guatemala, 2009.

## Educación

Los indicadores de educación muestran una evolución positiva en las tasas de cobertura en todos los niveles (pre-primaria, primaria, secundaria, diversificado<sup>7</sup> y superior) en las dos últimas décadas. No obstante, al incorporar variables como sexo, etnia y territorialidad se dibuja un panorama más complejo.

Como plantea el informe “Revisión nacional de educación para todos 2003-2013” (UNESCO/MINEDUC), el índice de paridad entre sexos en la matrícula de la población estudiantil ladina o no indígena mostró variaciones entre 2003 y 2013: se mantuvo alrededor de un 0.92 en la primaria; aumentó su valor con algunas fluctuaciones en el ciclo básico (0.85, 0.92, 0.89), lo cual refleja reducción de brecha entre hombres y mujeres; y pasó de 1.04 a 1.0 en el ciclo diversificado, lo cual indica que en los últimos años se ha mantenido en el rango de paridad que maneja la Unesco (0.97 a 1.03). En el caso de la población estudiantil maya, el índice aumentó su valor con alguna fluctuación (0.85, 0.96, 0.92) en la primaria y en el ciclo diversificado (0.75, 0.92, 0.89) y subió de 0.69 a 0.75 en el ciclo básico. En resumen, hacia 2013 todavía se evidencian disparidades de género que afectan a niñas y mujeres adolescentes y jóvenes, tanto ladinas como indígenas.

Este mismo estudio muestra que “a diferencia del aumento del tránsito de la primaria al ciclo básico en el período estudiado, la transición de este último al ciclo diversificado, disminuyó de una tasa del 80.3% al 73.6%. Si se

---

7 Informe de revisión nacional de educación para todos 2003-2013 (MINE-DUC/UNESCO, 2014).

considera que la matrícula del diversificado sobrepasó la duplicación y que la participación en la matrícula está dominada por el sector privado, estos datos indican que todavía siete de cada diez estudiantes que llegan a tercero básico realizan la transición al ciclo diversificado, y a la vez, que la oferta estatal en estos ciclos es baja.

Es interesante reparar en otro dato: que del total de graduados en cada nivel (primaria, secundaria y diversificado), el porcentaje de mujeres que continúa en el siguiente nivel va aumentando cada vez más, tal como lo revela el estudio citado “el índice de paridad entre sexos plantea que, durante el período 2000- 2013, han pasado más mujeres que hombres al ciclo diversificado”, aunque persisten brechas entre indígenas y ladinas/mestizas, y entre población urbana y rural.

Finalmente, cabe indicar que en el nivel de educación superior la presencia de las mujeres ha aumentado significativamente. En la Universidad de San Carlos de Guatemala, única con carácter estatal, la matrícula femenina alcanzó en el 2014 un 52% y es mayoría en once de las dieciocho unidades académicas. No obstante, en las carreras asociadas con las “ciencias duras” y la tecnología, como las ingenierías, física y matemáticas, predomina la matrícula masculina. El avance femenino en la academia se relativiza, además, cuando se relaciona con la condición étnica y el área de origen, ya que la presencia de mujeres del área rural, tanto mayas, como garífunas, xinkas y ladinas, aún es mínima en las aulas universitarias.

Por otro lado, se mantiene la disparidad en el número de docentes e investigadoras, sobre todo en las categorías más altas, y persiste una segregación vertical porque es íni-

mo el número de mujeres en puestos de elección en los distintos órganos representativos universitarios. Por ejemplo, para el 2014, de 41 representantes ante el Consejo Superior Universitario, solamente dos eran mujeres.

Un aspecto que es necesario visibilizar se refiere a los contenidos educativos y a las formas de relación entre género en las aulas. Si bien hay más niñas y mujeres en calidad de estudiantes, los libros, las imágenes, las teorías y metodologías aún no incorporan la visión y los aportes de las mujeres. Se niega status epistemológico a otras perspectivas analíticas como el feminismo, o a otros saberes que sustentan, por ejemplo, los pueblos indígenas. Asimismo, persiste el acoso sexual, el abuso y las expresiones sexistas y racistas en el ámbito escolar y académico.

## Salud<sup>8</sup>

Una primera observación, y que coincide con el planteamiento de algunas organizaciones de mujeres, es que las problemáticas de salud de las mujeres no se agotan en el embarazo, parto y puerperio como suelen visualizarlas las políticas y programas de salud. Se hace necesario definir estrategias integrales de atención a la salud de las mujeres, considerando las diferencias en todo su ciclo vital<sup>9</sup>.

Los indicadores relacionados con una mejora en la salud materna han evolucionado: ha aumentado el número

---

8 Los datos de esta sección provienen de la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil, 2009.

9 Chanquín Miranda, Victoria et al. Salud sexual y reproductiva ¿qué deseo? ¿qué decido? Un análisis del modelo de atención de salud en Guatemala. Guatemala, Medicus Mundi/REDNOVI, 2009.

de partos con asistencia de personal médico, aunque es un avance que debe leerse con cuidado ya que persisten brechas importantes entre lo urbano y lo rural (77% urbano y 36.5% rural) así como entre la población indígena y *no indígena*, ya que solamente 30% de mujeres indígenas tiene acceso a la asistencia médica, frente a un 70% de mujeres *no indígenas*.

Estas cifras perfilan una falta de acceso de las mujeres a servicios pertinentes, sobre todo de atención primaria, en la que se combinan elementos geográficos, culturales, económicos, sociales e institucionales. La figura de las comadronas juega un papel importante en este escenario, no sólo por el liderazgo que ejercen en las comunidades, sino por su aporte específico para la atención de la salud de las mujeres. Ellas continúan asistiendo una considerable cantidad de partos, tanto de mujeres indígenas como ladinas y mestizas, sobre todo del área rural, así como brindando su apoyo durante el embarazo, el postparto y el cuidado infantil.

Otros datos relacionados con la salud reproductiva muestran que el uso de anticonceptivos se ha incrementado. Sin embargo, el uso de métodos, ya sea modernos o naturales, continúa siendo muy bajo en territorios con población mayoritariamente indígena, de manera que son las mujeres indígenas del área rural quienes siguen excluidas de los beneficios de tales recursos, sobre todo por la falta de autonomía porque generalmente, no son ellas quienes deciden sobre sus cuerpos. De hecho, la tasa de fecundidad sigue siendo más alta en las mujeres rurales (4.2 hijos/as respecto a 2.9 en mujeres urbanas), y entre las mujeres indígenas (4.5 hijos/as) mayor que los 3.1 hijos/as que es el promedio entre mujeres ladinas/mestizas.

Otras lecturas de los datos disponibles muestran que la razón de mortalidad materna aún es alta (139 en el 2011), de hecho una de las más altas en Latinoamérica. Los siete departamentos con la razón más alta de mortalidad materna (superior a la media nacional) son, en orden descendente: Alta Verapaz, Sololá, Huehuetenango, Totonicapán, Izabal, Quiché y Petén. La mayoría de estos departamentos cuenta con una alta población indígena, lo que significa que son las mujeres indígenas las que están siendo más afectadas por la mortalidad materna.

A la complejidad que presentan los indicadores de salud, particularmente reproductiva, cabe anotar las implicaciones de la violencia en la salud integral de las mujeres, ya que constituye una amenaza a su integridad física, mental, emocional y sexual. Al respecto, la ENSMI-2009 revela que un 45.2% de mujeres entre los 15-49 años sufre violencia (verbal, física y/o sexual) por parte de sus parejas. La incidencia se manifiesta independientemente del área de residencia, el grupo étnico y el nivel educativo, aunque se observan algunos matices: la violencia contra las mujeres es mayor en el área urbana (48.8%) que en el área rural (42.3%); es mayor entre mujeres no indígenas (47%) que entre las indígenas (42.3%), y es más alta entre mujeres con educación (primaria, secundaria y superior), un 45.6% en promedio, que entre mujeres sin educación 41.9%.

La información disponible sobre VIH muestra que para el año 2012, se habían registrado 11,557 casos de mujeres viviendo con VIH y VIH avanzado, en comparación con 18,082 casos de hombres. Esta cifra, en el caso de las mujeres, obedece entre otros factores a que ellas no cuentan con las herramientas necesarias para negociar una sexualidad

segura, por lo que están más expuestas al riesgo de adquirir el VIH. Asimismo, las mujeres, las jóvenes y las niñas también son afectadas en otros sentidos, pues ellas son quienes normalmente cuidan a las personas enfermas de la familia por lo que deben postergar sus empleos y sus estudios<sup>10</sup>.

En términos territoriales, se puede reconocer un “corredor epidemiológico” de alta incidencia de casos de VIH/SIDA. Al ubicar en un mapa los departamentos del país, según su tasa de incidencia acumulada, se establece un “corredor” que une Puerto Barrios, en la Costa Atlántica, con el Puerto de San José, en el Pacífico; y continúa hasta la frontera con México. Este “corredor” coincide con la ruta de las principales carreteras utilizadas para el transporte de personas y el tráfico de productos en el país.

## Trabajo

La inserción económica y laboral es una de las dimensiones que registra menor avance para las mujeres. En Guatemala, al año 2014, se reporta que la Población Económicamente Activa (PEA) está compuesta por 6,168,470 personas, 64.1% son hombres y 35.9% mujeres. De cada 10 hombres en edad de trabajar, 8 forman parte de la PEA, mientras que solo 4 de cada 10 mujeres (ENEI 2014). El comercio (34%), los servicios (24%), y la industria son las ramas de actividad que absorben a más mujeres. Asimismo, la mayoría de mujeres trabajadoras labora en el sector informal (76%)<sup>11</sup>, en empleos de baja calidad, carentes de prestaciones y de estabilidad.

---

10 Fonseca, Regina et al. Información sobre el VIH/SIDA. Especial para mujeres. México, UNIFEM, 2009.

11 Fondo de Naciones Unidas para la Población. Derechos económicos de las mujeres. Guatemala, 2009.

En el “empleo no agrícola”, la evolución es imperceptible: en veinte años ha aumentado solamente 3 puntos porcentuales. Llama la atención este lento avance, pese a que en el mismo lapso se ha elevado el nivel educativo de las mujeres.

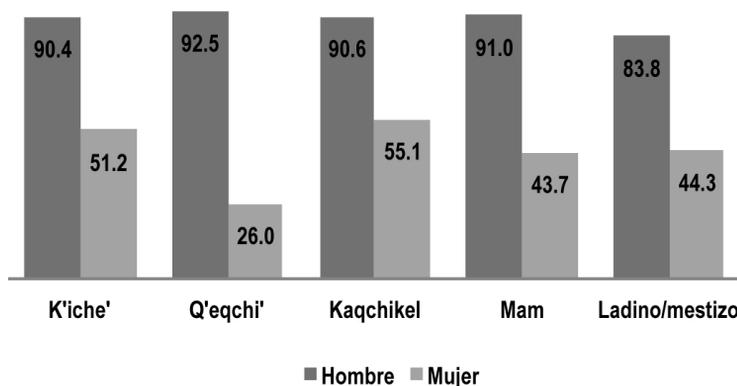
En términos territoriales, se nota una diferencia a favor de los hombres en las tasas de ocupación tanto en el área urbana como en el área rural. En el área urbana la tasa de ocupación de las mujeres es del 47.1 y la de los hombres 71.9, y en el área rural es de 34.8 y de 80.5 respectivamente<sup>12</sup>.

Del total de mujeres ocupadas, un 88% recibe un salario inferior al costo de la canasta básica vital, y un 53% recibe salario inferior al salario mínimo oficial. A esto se suman las diferencias salariales, que continúan siendo significativas ya que por cada quetzal que gana un hombre, la mujer gana 63 centavos (37 menos) en el área urbana, y 69 centavos (31 menos) en el área rural.

---

12 Chanquín Miranda Victoria et al Actualización del perfil de género en la economía (1989-2008) (inédito). Guatemala, AGEM/UNIFEM/PNUD, 2009.

**Gráfica no. 1**  
**Tasa global de participación por sexo y comunidad**  
**lingüística, año 2011**  
**(Población de 15 años y más)**



Fuente: INE, ENCOVI 2011.

En la gráfica se observa que la tasa de participación de mujeres en la PEA es menor que la de hombres, en todas las comunidades lingüísticas; las tasas de hombres presentan una tendencia mucho más homogénea que las de mujeres. La diferencia más notable entre sexos se encuentra en la población Q'eqchi' con 66.5 puntos porcentuales de diferencia, y para la población Kaqchikel, equivale a 35.5.

Cabe indicar que las estadísticas nacionales aún no incorporan categorías como el trabajo no remunerado o el trabajo de cuidado, ni se hacen mediciones sistemáticas del uso del tiempo, de manera que una gran parte del trabajo realizado por las mujeres permanece oculto, desvalorizado y no remunerado.

La falta de autonomía económica también está relacionada con un menor acceso de las mujeres a la propiedad de

la tierra, y a otros recursos productivos, incluido el crédito. Según datos del 2005, del 100% de propietarios/as de tierras, sólo un 16.2% son mujeres<sup>13</sup>. En cuanto al crédito no se dispone de datos desagregados por sexo, pero algunos estudios demuestran que las mujeres tienen *“menor acceso a la banca comercial que los hombres, y encuentran mejores condiciones de acceso en fuentes alternativas como los bancos comunales, las cooperativas y otros sistemas de apoyo a la pequeña y microempresa”*. Una de las razones de esta situación es que las mujeres no cuentan con garantías hipotecarias que respalden sus requerimientos de crédito, lo cual está relacionado con la situación de desventaja social y legal en la que se encuentran, con ingresos más bajos y con limitaciones en la posesión de propiedades.

### **Participación política y social**

El sistema político prevaleciente adolece de imperfecciones que implican brechas de género y etnia, así como falta de legitimidad y de representatividad en los cargos de elección.

La participación de las mujeres en el Congreso, uno de los indicadores para medir el avance en términos de la democratización y representación, muestra una lenta evolución (del 7% en el período 1986-1990, a 12% en el 2011) en las dos últimas décadas. Esto a pesar de los esfuerzos, sobre todo de las organizaciones de mujeres, para promover tal participación en todos los ámbitos públicos. Al analizar

---

13 Instituto Nacional de Estadística -INE -, Elaboración propia de la Unidad de Género del INE con datos de la Encuesta Nacional Agropecuaria -ENA-, año 2005. En: Chanquin, Victoria et al Perfil de género en la economía (1989-2008) (inédito). Guatemala, AGEM/UNIFEM/PNUD, 2009.

la dinámica en el espacio local, por ejemplo, se destaca que existen condiciones más desfavorables para que las mujeres del área rural e indígenas participen y tengan acceso a posiciones donde se toman decisiones. Esto se observa en el mínimo porcentaje de mujeres que participa en el ámbito municipal que, para el 2011, fue de apenas un 11% de candidaturas para puestos en corporaciones municipales y de apenas 5.9% postuladas para alcaldesas<sup>14</sup>. Este dato contrasta con el crecimiento en el número de organizaciones de mujeres que se han asociado a nivel comunitario, para impulsar procesos de formación, participación y producción, como es el caso de cooperativas y asociaciones de productoras.

Un dato alentador es la apertura que ha implicado la reforma del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural<sup>15</sup>. En este espacio se reconoce la legitimidad de las organizaciones de mujeres como un movimiento social. Esto ha estimulado una mayor organización y participación de las mujeres del área rural y en los distintos niveles del sistema. Sin embargo, sus propuestas aún no logran la respuesta adecuada. La incorporación de las mujeres en ese sistema enfrenta diversos desafíos relacionados con el desconocimiento del funcionamiento del Estado, de la legislación y de los procesos e instrumentos necesarios para la gestión en el ámbito público.

Una mayor participación cuantitativa de las mujeres tendría que estar acompañada de procesos que eleven sus

---

14 Vásquez, Galicia y Monzón (2013)

15 Cabe indicar que este Sistema responde a una trilogía de leyes que buscan promover la participación ciudadana, la auditoría social y la organización desde el nivel comunitario. Estas leyes son el Código Municipal (Decreto 11-2002), Ley de Descentralización (Decreto 14-2002) y Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 12-2002).

capacidades para ejercer los derechos ciudadanos y para actuar eficazmente en la esfera pública.

## **Violencia contra las mujeres**

El análisis sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres estaría incompleto si no se observa el fenómeno de la violencia, por los efectos que ésta tiene en las vidas de las mujeres, en sus posibilidades de desarrollo y en el ejercicio de su autonomía. En efecto, la violencia contra las mujeres está asociada con la discriminación y con la restricción de sus derechos económicos, culturales, políticos, sociales y sexuales.

Esta violencia se ejerce de formas que van desde el acoso, el abuso continuo, la presión psicológica, el racismo, la violencia física y sexual hasta la manifestación extrema de los feminicidios<sup>16</sup>. Asimismo, existen formas de violencia menos visibilizadas pero que igualmente atentan contra los derechos de las mujeres, como la violencia obstétrica (asociadas con la gestación y el parto), mediática (uso abusivo de la imagen de las mujeres en los medios de comunicación), política (acciones contra las mujeres que limitan su participación política); y violencia epistémica (que se ejerce en el ámbito académico y de la producción del conocimiento al invisibilizar y no dar autoridad a los saberes de las mujeres).

La expresión contemporánea de la violencia contra las mujeres en Guatemala, está vinculada con los efectos de casi cuatro décadas de conflicto armado interno, con la deficiente

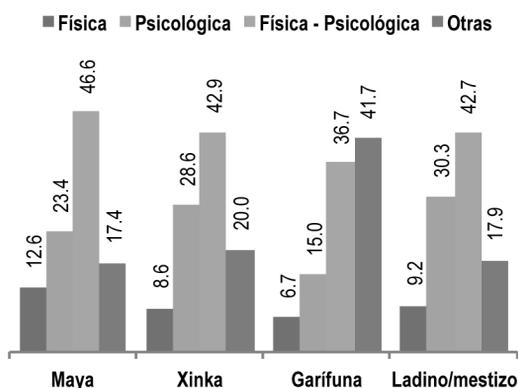
---

16 Aguilar, Ana Leticia Femicidio...la pena capital por ser mujer. En: Diálogo no. 44. FLACSO-Guatemala, 2005.

respuesta estatal y con la permisividad social, factores que explican, en parte, esta situación que afecta cotidianamente a miles de mujeres como lo muestra el número de denuncias, sólo de violencia intrafamiliar, registradas por el INE<sup>17</sup>.

## Gráfica no. 2

### Porcentaje de población víctima de violencia intrafamiliar por tipo de agresión sufrida, según Pueblo de pertenencia, año 2012



Fuente: INE, Perfil estadístico de pueblos, 2014.

Dentro de los principales tipos de agresión sufrida se encuentran la física-psicológica, que presenta los mayores porcentajes en 3 de las 4 poblaciones en estudio, seguida por la psicológica, y la física, como se observa, la tendencia es similar para las poblaciones Maya, Xinka y Ladina/mestiza.

Asimismo, se observa un aumento de muertes violentas de mujeres, que se ha convertido en un problema social

17 INE. Perfil estadístico Pueblos, 2014.

por sus implicaciones para las familias y para la sociedad. Los datos, aunque no dan cuenta fidedigna de este fenómeno<sup>18</sup>, indican que en el período 2001 al 2013<sup>19</sup> ocurrieron 7,459 muertes violentas de mujeres. Estas muertes ocurren en todos los departamentos del país, sin embargo, los casos se concentran en la ciudad capital y en municipios aledaños como Mixco y Villa Nueva, y en departamentos ubicados en el sur, suroriente y norte del país.

### Cuadro no. 1

#### Muertes violentas de mujeres, 2001 a 2013

No. de muertes	Años													Total
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
	222	319	393	509	552	586	614	687	720	695	696	707	759	7459

**Fuente:** Policía Nacional Civil en Fundamentos para la formulación de la estrategia para abordar el femicidio en Guatemala. Comisión para el Abordaje del Femicidio, Guatemala, 2007; Policía Nacional Civil, Jefatura de Planificación, Estrategia y Desarrollo Institucional para los datos de los años 2008 y 2009. Procurador de Derechos Humanos para el 2010. INACIF/Medicina Legal/Observatorio de la Violencia para 2011 a 2013.

18 Al respecto en diversas investigaciones se ha planteado las dificultades para documentar cuantitativamente el problema de la violencia contra las mujeres, incluidos los femicidios, ya que no existen procedimientos comunes a nivel institucional para construir y registrar los datos pertinentes (Aguilar, 2005). Un esfuerzo en tal sentido es el Sistema Nacional de Información sobre Violencia Contra la Mujer, establecido en el artículo 20 de la Ley contra el Femicidio y Otras Formas de Violencia contra la Mujer, que la CONAPREVI está impulsando en coordinación con las instituciones públicas que registran cifras al respecto (CONAPREVI, 2010).

19 Datos de la Policía Nacional Civil y MP.

La persistencia de altos niveles de violencia contra las mujeres, y las múltiples formas en las que se expresa, limita severamente el logro de las políticas enfocadas en sus derechos, particularmente, de aquellas relacionadas con la igualdad de género y con el mejoramiento de los indicadores de salud, empleo, educación y participación de las mujeres.

### **III. Políticas y programas que apuntan a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres**

El abordaje de los derechos de las mujeres ha transitado por diversas fases en la historia reciente del país. Cabe recordar diferentes momentos que han determinado la forma en la que el Estado ha ido respondiendo a las demandas e intereses de las mujeres.

En los años sesenta y setenta, predominó una visión de las mujeres como “beneficiarias” a quienes se destinaban proyectos de carácter asistencialista. En los años ochenta, se gestan cambios en esta concepción y se empieza a visualizar a las mujeres como ciudadanas con derechos. Esta etapa coincide con el proceso de transición a la democracia, cuando las mujeres inician una mayor participación en espacios políticos.

En la segunda mitad de los ochenta e inicios de los noventa, se fortalece la agenda de las mujeres a nivel internacional expresada en instrumentos como la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención de Belem do Pará (ambas firmadas y ratificadas por el Estado de Guatemala), los re-

sultados de la Conferencia de El Cairo (1994) y de las sucesivas Conferencias Internacionales de la Mujer, particularmente la Plataforma de Acción Mundial (Beijing, 1995). Esta Plataforma planteó la plena participación de las mujeres en la formulación de políticas, el papel protagónico de las mujeres indígenas como sujetas de política pública, y la creación de mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres.

En esa etapa, también se abrieron espacios, en el marco del proceso de paz<sup>20</sup>, que permitieron potenciar el movimiento contemporáneo de mujeres en Guatemala. Hasta entonces, las organizaciones de mujeres se habían concentrado en la capital, bajo el liderazgo de mujeres mestizas, muchas de ellas profesionales. La creación de un inédito Foro Nacional de la Mujer (1997), que incluyó en su estructura la representación de mujeres desde las comunidades lingüísticas hasta el nivel nacional, contribuyó a impulsar procesos organizativos de mujeres en el ámbito comunitario, municipal y departamental, y en el área rural, que han ampliado la agenda de las demandas y reivindicaciones a partir de la diversidad étnico-cultural y de otras experiencias vitales.

Desde la segunda mitad de los noventa, se destacan esfuerzos de las mujeres organizadas en alianza con algunas/os diputadas/os del Congreso de la República que culminaron con la sanción de leyes como:

---

20 Debe recordarse que los Acuerdos de Paz, sobre todo el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, contienen una agenda importante para hacer positivos los derechos sociales, económicos, culturales y políticos de las mujeres.

**Tabla no. 1**

**Relación de las leyes y políticas a favor de las mujeres en Guatemala 1982-2009**

<b>Año</b>	<b>Propuestas/Leyes/Políticas</b>
1982	Aprobación de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer
1985	Inclusión del principio de Libertad e Igualdad entre mujeres y hombres en la Constitución de la República (Arto. 4º.)
1994	Aprobación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer
1996	Agenda de las mujeres contenida en los Acuerdos de Paz, principalmente en el Acuerdo Socioeconómico y situación Agraria y Fortalecimiento de la Sociedad Civil
1997	Ley contra la Violencia Intrafamiliar
1999	Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer, así como algunas reformas al Código Civil.
2000	Política de Promoción y Desarrollo de las Mujeres y el Plan de Equidad de Oportunidades 2001-2006, instrumento que recoge una década de aportes de las organizaciones de mujeres y de algunas instancias estatales
2001	Ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Decreto Legislativo 11-2002 del 19/05/2002), y aprobación de la Ley de Desarrollo Social (Decreto 42-2001)
2002	Ley de Consejos de Desarrollo, Decreto 11-2002. Código Municipal Decreto 12-2002 y Ley de descentralización decreto 14-2002 donde se contempla la representación de mujeres en los niveles municipal, departamental, regional y nacional
2002	Plan de Acción para la Plena Participación de las Mujeres Guatemaltecas 2002-2012. Diseñado por el Foro Nacional de la Mujer y SEPREM
2003	Ley de Idiomas Nacionales. Abre la posibilidad a las mujeres rurales monolingües de acceder a la justicia en su idioma (Decreto 19-2003)
2003	Ley de protección integral de la niñez y adolescencia. Establece la protección contra el tráfico legal, secuestro, venta y trata de niños y adolescentes (Decreto 27-2003)
<b>Año</b>	<b>Propuestas/Leyes/Políticas</b>
2004	Plan Nacional para la Prevención y erradicación de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres-PLANOVI 2004-2014 (CONAPREVI)
2005	Ley de Acceso Universal y Equitativo de Servicios de Planificación Familiar y su integración en el Programa Nacional de Salud Reproductiva Decreto 87-2005
2005	Ley Marco para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, DECRETO NÚMERO 52-2005 donde contempla representación de las mujeres en el Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz
2008	Política de Equidad de Género en la Educación Superior IUMUSAC/USAC
2008	Ley contra el Femicidio y otras de Violencia contra la Mujer Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas
2009	Reglamento de la Ley de Acceso Universal y Equitativo de Servicios de Planificación Familiar

**Fuente: Elaboración propia**

Este marco legal y una agenda legislativa pendiente de aprobar que contempla por ejemplo, acciones afirmativas para elevar la participación política de las mujeres, así como cambios en la legislación laboral, son indicadores de las principales preocupaciones de las mujeres, para propiciar las condiciones para el desarrollo y el ejercicio de una ciudadanía plena para la mitad de la población guatemalteca.

En el ámbito de las políticas públicas deben mencionarse la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres Guatemaltecas y el Plan de Equidad de Oportunidades 2001-2006, que fue formulada entre 1997 y el 2000, y que recoge los planteamientos de la consulta realizada por el Foro Nacional de la Mujer y de otras organizaciones sociales y mecanismos de avance para las mujeres –por ejemplo la Oficina Nacional de la Mujer–. En el 2008, esta política fue evaluada y actualizada, incorporando los planteamientos contenidos en la Agenda Articulada de las Mujeres Mayas, Garífunas y Xinkas (2007), que incluyen, explícitamente, ejes relacionados con la identidad cultural y la discriminación étnica y racial.

Esta Política es de especial importancia porque, históricamente, es el primer instrumento que orienta el accionar del aparato gubernamental para lograr los objetivos de promocionar y alcanzar el desarrollo de las mujeres, basándose en el paradigma de la igualdad y equidad. Adicionalmente, define una serie de acciones y de programas que deben ejecutarse para alcanzar tales fines.

<b>Tabla no. 2</b> <b>Ejes de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres</b>
Desarrollo económico
Recursos naturales
Equidad educativa
Equidad en salud
Erradicación de la violencia contra las mujeres
Equidad jurídica
Racismo y discriminación
Desarrollo cultural
Equidad laboral
Mecanismos institucionales
Participación sociopolítica
Identidad cultural de las mujeres mayas, garífunas y xinkas

**Fuente: PNPDIM**

También deben mencionarse avances en la formulación de otras políticas públicas como es el caso de la Política de Desarrollo Social y Población (2002) y, para las mujeres indígenas, la Política para la Convivencia, la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial (2006).

En términos generales, la visión que subyace a estas políticas hace énfasis en la promoción de las mujeres, en la reducción de brechas con relación a los hombres y en la igualdad de oportunidades. Son políticas con perspectiva transversal, es decir que contribuyan a transformaciones profundas en las relaciones de género, impulsando la corresponsabilidad de mujeres y hombres, tanto en el ámbito

privado como en el ámbito público, de manera que la sociedad alcance la democracia plena.

A nivel institucional, destaca la creación de la Oficina Nacional de la Mujer (1981), la Defensoría de los Derechos de las Mujeres-PDH (1994), la Defensoría de la Mujer Indígena (1999), la Secretaría Presidencial de la Mujer (2000) y la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (2000), como espacios que constituyen un primer nivel de respuesta desde el aparato gubernamental, para impulsar acciones que contribuyan al cambio, a favor de las mujeres, en las dinámicas institucionales.

Otras instituciones tales como el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA), la Academia de Lenguas Mayas, la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo (CODISRA), promueven acciones enmarcadas en políticas públicas a favor de los pueblos indígenas. Sin embargo, aún no incorporan de manera suficiente la atención a los derechos de las mujeres indígenas.

Históricamente, las demandas y reivindicaciones de los pueblos indígenas y, particularmente, de las mujeres indígenas, han obtenido diversas respuestas desde el Estado. Hasta los años noventa, prevalecieron las visiones asimilacionistas y segregacionistas. Luego, a raíz de la firma de los Acuerdos de Paz y de otros procesos, han surgido planteamientos que se basan en la multi e interculturalidad, así como en la adopción de medidas de acción afirmativa y de eliminación de la discriminación y el racismo.

Los planteamientos que subyacen tanto a las demandas de las mujeres como de los pueblos indígenas, intentan romper con las visiones tradicionales que ubican a ambos

grupos en condición de “minoridad”. En la actualidad, se propone un enfoque basado en el respeto a la colectividad y al territorio, y en la construcción de ciudadanía activa. Esta requiere de personas que se asuman como sujetas políticas y sujetas de derechos.

Este cambio de paradigmas es relativamente reciente, se da en un marco de postconflicto y plantea varios desafíos para el Estado. Se deben diseñar y poner en marcha políticas y procesos de planificación que respondan a los diversos grupos sociales y pueblos que conforman el país. A la vez, es necesario asumir el reto de reencauzar el papel del Estado como garante de los derechos humanos, sin distinción de sexo, etnia, o de condición económica. Para cumplir con este propósito, se requiere de varios factores básicos: creación de un marco normativo acorde a principios de libertad, igualdad y equidad; fortalecimiento de la institucionalidad necesaria para garantizar la implementación efectiva de la normativa y de las políticas que se generen; reorientación del gasto público y ampliación del gasto social de manera tal que los recursos lleguen a quienes más lo necesitan.

No obstante los avances, en la práctica hay dificultades para hacer efectivos los instrumentos legales que aún tienen un carácter solamente formal. Lo que se requiere es una ampliación creciente de la ciudadanía, que en el caso de Guatemala implica, además, el reconocimiento, respeto y atención a la pluralidad étnico cultural (INDH, 2005).

### **Programas de desarrollo a favor de las mujeres**

Las respuestas concretas del Estado en el ámbito de la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de

las mujeres en las últimas dos décadas son, en parte, el resultado de la sinergia entre procesos internos y procesos, a nivel internacional, que han abierto espacios para situar la agenda de los derechos de las mujeres. En este sentido, a la creación de normativa y de mecanismos institucionales, se suma el desarrollo de algunos programas y proyectos que apuntan a generar condiciones para reducir las brechas entre mujeres y hombres en ámbitos como la salud, la educación, la participación y el derecho a vivir una vida sin violencia.

Con relación al combate a la pobreza, distintas administraciones de gobierno han implementado programas y proyectos productivos orientados a dotar a las mujeres de un ingreso para dinamizar su economía y la de sus comunidades. Entre estos cabe mencionar la Estrategia de Reducción de la Pobreza y el Programa de Promoción de la Mujer Rural –PROMUJER–, que inició hacia finales de los años noventa con proyectos educativos y para la generación de ingresos.

La seguridad alimentaria ha sido una preocupación central. En los últimos tres períodos de gobierno, se han elaborado iniciativas al respecto. En el 2001, se aprobó la Ley de Seguridad Alimentaria y, en 2002, se creó el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que diseñó varios programas de atención con una perspectiva de focalización: Alimentación Escolar, Producción y Disponibilidad Comunitaria de Alimentos y Reducción de la Desnutrición.

En el año 2005, mediante el Decreto 32-2005 del Congreso de la República, se creó el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional –SINASAN–, el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional –CONASAN– y la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la

Presidencia de la República –SESAN–. Es en este nuevo contexto que se elabora la Política de Seguridad alimentaria y Nutricional y su plan estratégico.

En este proceso, la SEPREM ha incorporado propuestas relacionadas con la Seguridad Alimentaria de las Mujeres, respondiendo a uno de los ejes de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres relacionado con la seguridad y soberanía alimentaria.

Para cumplir con la política de desarrollo social, en la administración gubernamental 2008-2011 se promovieron los programas de Cohesión Social (entre los cuales se cuentan Mi Familia Progresiva, Bolsas Solidarias, Mi Comunidad Produce, Comedores Solidarios, Agua Fuente de Paz, Escuelas Abiertas) que recibieron muchas críticas pero que fueron retomados por el actual gobierno. Uno de los principales cuestionamientos a la forma como se han implementado estos programas es que tienen un carácter clientelar y no responden necesariamente a un principio de solidaridad social ni de formación ciudadana.

Para atender demandas específicas en torno a la prevención y atención de los efectos de la violencia intrafamiliar, que afecta particularmente a las mujeres, se había creado CONAPREVI (Coordinadora interinstitucional para la Prevención de la Violencia intrafamiliar y contra las Mujeres, 2000), entidad que a su vez creó el Programa de Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar (PROPEVI) para promover un sistema de atención integral contra la violencia intrafamiliar concertado entre el Estado y la sociedad civil que incluye la prevención, detección temprana, erradicación, y atención dirigida a los miembros de las familias.

Asimismo, como parte de las estrategias de atención definidas en el Plan Nacional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (CONAPREVI), se implementaron los Centros de Apoyo Integral para las Sobrevivientes de Violencia (CAIMUS). La creación de estos centros está contemplada en la Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer, como una respuesta para abordar integralmente el problema de la violencia contra las mujeres. Sin embargo, esta coordinación interinstitucional fue desmantelada en la administración gubernamental que inició en el 2012, lo cual ha restado fuerza a las acciones para prevenir la violencia contra las mujeres.

Otros programas que se dirigen prioritariamente a las mujeres son el Programa Nacional de Salud Reproductiva, y el Programa Nacional de Prevención y Control de Infecciones de Transmisión Sexual, VIH/SIDA. El primero atiende control pre y postnatal, planificación familiar, detección de cáncer cérvico-uterino, atención de partos sin riesgo y referencia de embarazos y partos complicados. El segundo se ocupa de la detección de casos de ITS y VIH<sup>21</sup>, sobre todo en casos de mujeres embarazadas, para establecer la transmisión madre-hijo/a.

Una evaluación realizada sobre estos programas indica que se está enfatizando en la atención curativa más que en la preventiva. Asimismo, que la atención directa está condicionada por la escasez de recursos asignados en estos rubros.

---

21 Chanquín, Victoria et al. Salud sexual y reproductiva ¿qué deseo? ¿qué decido? Un análisis del modelo de atención de salud en Guatemala. Guatemala, Medicus Mundi/REDNOVI, 2009.

Una mirada de conjunto a los programas mencionados revela que la respuesta a las necesidades e intereses de las mujeres y para la garantía de sus derechos, aún es insuficiente desde la institucionalidad estatal, particularmente en el área rural.

#### **IV. Balance**

En las últimas tres décadas, se han logrado en el ámbito institucional algunos avances, aunque insuficientes, para promover acciones estatales que apunten a garantizar los derechos de las mujeres y su empoderamiento como ciudadanas. En este proceso ha sido relevante, como estrategia, plantear alianzas entre mujeres organizadas e instituciones a favor de las mujeres en los organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Estas alianzas se han traducido en la construcción de agendas sustentadas en el paradigma de los derechos humanos de las mujeres, que expresan intereses y necesidades desde los territorios y desde la diversidad de las mujeres de los pueblos que conforman la sociedad guatemalteca.

Estas agendas, enunciadas a partir de nuevas actrices políticas, constituyen un reto para la construcción de la democracia en el país y para la lógica de la gestión estatal, que hasta hace unas décadas era excesivamente centralizada y autoritaria.

La incursión de las mujeres, junto a otros actores como los pueblos indígenas, ha contribuido a innovar el ámbito público al incorporar nuevas visiones y nuevos modelos institucionales que respondan a sus demandas largamente excluidas. En esa perspectiva, un logro importante para las

mujeres ha sido la definición de mecanismos de participación de sus organizaciones en espacios de toma de decisiones del Estado, como la Secretaría Presidencial de la Mujer –SEPREM–, la Defensoría de la Mujer Indígena –DEMI–, y la Coordinadora Nacional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres –CONAPREVI–, en el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en las Oficinas Municipales de la Mujer, y en mesas para el tratamiento de temas específicos. No obstante, estos avances han sido debilitados en la actual administración del Ejecutivo ya que en la práctica se eliminaron esos espacios de interlocución con las organizaciones de mujeres, se les restó recursos a las instituciones a favor de las mujeres, y no se fortaleció el trabajo que se había sostenido a través de al menos tres administraciones anteriores.

## **V. Retos para las mujeres, las instituciones y la sociedad**

La persistencia de indicadores que perfilan una situación aún desfavorable para las mujeres hace necesario identificar los retos para continuar en la línea de promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, particularmente de quienes enfrentan desventajas multiplicadas debido a las situaciones de pobreza y de exclusión.

Una condición necesaria para las transformaciones de la condición y situación de las mujeres es la profundización de la democracia, y en las actuales condiciones de crisis política, institucional y ética eso implica plantear un nuevo pacto social.

En ese sentido, es preciso fortalecer el andamiaje procedimental, garantizando reglas claras, transparentes e in-

clusivas; promover la democracia como paradigma y como cultura en las relaciones sociales e interculturales.

Asimismo se plantea como desafío el dar un mayor impulso a las acciones que contribuyan al efectivo empoderamiento de las mujeres, particularmente en aquellos nudos históricos que mantienen la opresión y el control de las mujeres, tales como la sexualidad, la violencia, la carencia de medios de vida sustentable (pobreza, seguridad alimentaria, gestión de recursos ambientales), la discriminación y el racismo, y la exclusión de los espacios de creación del conocimiento.

Para dar respuesta a esta situación, se requiere de políticas públicas, globales y sectoriales, cuya rectoría esté claramente definida y que estén armonizadas con el marco legal y la agenda general de políticas estatales. Este proceso permitirá una efectiva institucionalización de las políticas públicas de manera que no se dupliquen acciones, no se provoquen vacíos, y se implementen integralmente.

En una perspectiva coincidente, se hace necesario articular las prioridades nacionales con la agenda internacional en materia de derechos humanos de las mujeres y de los pueblos indígenas. Esta articulación permitirá garantizar una mayor eficiencia y eficacia, tanto de la inversión del Estado como de la cooperación de otros países.

La efectividad de las políticas conlleva el desarrollo de sistemas de seguimiento que armonicen la planificación y los presupuestos, con adecuados sistemas de generación de información sobre la situación de las mujeres, así como la evaluación y monitoreo de los procesos de implementación de dichas políticas. Ello conlleva la definición de criterios

para la captura de datos y la construcción de indicadores desde un enfoque que incorpore las especificidades de género, etnia y territorio.

El reto es institucionalizar el enfoque de derechos de las mujeres, de manera transversal, en la agenda de políticas públicas, en el marco legal, en la institucionalidad, en la cultura organizacional y en las prácticas administrativas. De manera que la respuesta estatal a las inequidades de género sea integral, coherente, plural y sostenible.

Estos retos enfocados en el ámbito público e institucional también deben implicar a la sociedad, a las personas, a las familias y comunidades, a las iglesias, a la escuela, las universidades y los medios de comunicación como espacios donde se reproducen las inequidades, los discursos y los mandatos sociales.

Finalmente también es un desafío para las mujeres, sobre todo para quienes han abierto caminos, han nombrado los malestares de las mujeres, han dado autoridad a la palabra de las mujeres, y han construido organizaciones y discursos de emancipación; para quienes han desnaturalizado al sistema patriarcal en el que vivimos y han colocado en el debate público que la desigualdad de género, el racismo, la violencia y el abuso, la explotación de las capacidades productivas y reproductivas de las mujeres no son naturales, son construcciones históricas, estructurales y culturales que deben visibilizarse para ir de-construyendo y a la vez transformando las relaciones opresivas de género.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar, Ana Leticia (2005) Femicidio...la pena capital por ser mujer. En: Diálogo no. 44. FLACSO-Guatemala, FLACSO-Guatemala.
- Chanquín, Victoria et al. (2009) Salud sexual y reproductiva ¿qué deseo? ¿Qué decido? Un análisis del modelo de atención de salud en Guatemala. Guatemala, Medicus Mundi/REDNOVI.
- Chanquin, Victoria et al Perfil de género en la economía (1989-2008) (2010). Guatemala, AGEM/UNIFEM/PNUD.
- Comisión Económica para América Latina (2009). Ni una más. Del dicho al hecho: ¿cuánto falta por recorrer? Chile.
- Comisión para el Abordaje del Femicidio (2007) Fundamentos para la formulación de la estrategia para abordar el femicidio en Guatemala.
- De la Paz López, María; Salles, Vania Observatorio de Género y Pobreza, siete estudios y una conversación. México, 2004.
- ENSMI (2008-2009). Principales resultados encuesta Nacional de Salud Materno Infantil. Guatemala, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social/Instituto Nacional de Estadística.
- Fondo de Naciones Unidas para la Población (2009). Derechos económicos de las mujeres. Guatemala.
- Fonseca, Regina et al. (2009) Información sobre el VIH/SIDA. Especial para mujeres. México, UNIFEM.

- INE (2014) Perfil estadístico de Género y Pueblos. Guatemala.
- Informe de revisión nacional de educación para todos 2003-2013 (MINEDUC/UNESCO, 2014).
- Monzón, Ana Silvia (2009) Las mujeres en el Estado. Ponencia presentada en el Seminario Seminario “La formación del Estado en Guatemala”. Guatemala, FLACSO-Guatemala, octubre 2009.
- Pérez, Karol (2015) ¿Cuál país centroamericano tiene más millonarios? En: Revista SUMMA, 2015.
- PNUD (2009) La economía no observada: una aproximación al caso de Guatemala. Guatemala
- Secretaría Presidencial de la Mujer (2008) Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023.
- Vásquez, Sofía, Galicia, Patricia, Monzón, Ana Silvia (2013) Entre la realidad y el desafío: mujeres y participación política en Guatemala. Guatemala, ONUMujeres/NDI.



# Hacia el desarrollo científico y tecnológico de Guatemala

Oscar Manuel Cóbar Pinto

## Introducción

En la actualidad es ampliamente aceptado que la Educación, la Ciencia, la Tecnología y la Innovación son los ejes para avanzar en el bienestar de los países y sus sociedades, ya que generan desarrollo sustentable.

Esto adquiere una relevancia en países en vías de desarrollo como Guatemala de cara a los retos que le presenta la Sociedad del Conocimiento.

El desarrollo de la ciencia, la tecnología e innovación (C,T,i) es un elemento estratificador de los países, de sus aspiraciones a futuro y del lugar que ocupan internacionalmente.

El concepto de “Sociedad del Conocimiento” (sociedad en la que la generación, transmisión y conversión en tecnología del conocimiento científico es su bien máspreciado), se origina del continuo y acelerado avance de la ciencia, orientado por la investigación científica y la tecnología, como los principales responsables de la “explosión” de conocimiento que hemos estado viviendo en los últimos años, que ha impulsado el desarrollo socioeconómico de las economías de “primer mundo” y las “emergentes”, quienes generan políticas científico-tecnológicas que les permiten adaptarse al

ritmo vertiginoso al cual se produce el nuevo conocimiento y la velocidad a la cual éste se volverá obsoleto.

Conceptos como los acuñados por Tilak “sociedad alfabetizada”, “sociedad del aprendizaje”, “sociedad educada”, entre otros, están muy estrechamente relacionados, ya que la sociedad del conocimiento requiere de una sociedad altamente educada, que demanda “trabajadores del conocimiento” no necesariamente “trabajadores calificados” y una mayor integración entre conocimiento, economía y sociedad, debiéndose promover la capacidad creativa de los miembros de una sociedad, la que se demuestra por la generación de nuevo conocimiento, la ampliación y adaptación del existente y el talento innovador orientado a la satisfacción de necesidades específicas mediante el desarrollo de sistemas de conocimiento y transferencia apropiados.

La generación de conocimiento, es entonces, el hilo conductor del Desarrollo Tecnológico y la Innovación, es el ingrediente fundamental para impulsar la sociedad del conocimiento, el modelo cimentado en la ciencia, que permite:

- Combatir la pobreza,
- Fortalecer la competitividad,
- Participar de la era de la digitalización y de las ciencias emergentes,
- Fortalecer la democracia, acortando las desigualdades sociales, al incidir en la disminución de la distancia entre las sociedades “desarrolladas” y en “vías de desarrollo”.

Con los conceptos de la Sociedad del Conocimiento, paralelamente por ser un aspecto fundamental de su con-

cepción, renace la discusión en la forma en que se genera actualmente el conocimiento.

El “Modo de Producción de Conocimiento” ha tenido recientemente una amplia difusión, porque permite diferenciar una serie de prácticas de carácter epistemológico, económico, social y político que resultan vitales para comprender los procesos de generación de conocimiento en distintos momentos históricos o desde diferentes perspectivas e intereses.

Estas concepciones permean a la Sociedad del Conocimiento y son la base de las fundamentaciones teóricas que actualmente construyen las Políticas y Planes Nacionales de Ciencia y Tecnología.

Michael Gibbons, quien acuña este modelo en 1997, define el término modo a una “forma de producción del conocimiento, a un complejo de ideas, métodos, valores y normas que han crecido hasta controlar la difusión del modelo newtoniano a más y más ámbitos de la investigación para asegurar su conformidad con aquello que se considera como una práctica científica sana”.

Este “modo” de producir conocimiento incluye una serie de reflexiones sobre la “economía política” en medio de la cual se produce el conocimiento en las diferentes sociedades y se encuentra estrechamente ligado a una serie de condiciones de posibilidad por las cuales el conocimiento se vuelve necesario, pertinente, eficiente y clave para el desarrollo de las mismas sociedades que lo generan.

Este modelo ha evolucionado desde la concepción que el conocimiento se genera exclusivamente por los científicos vía la Investigación Científica (Modo 1) y regida por normas

y “reglas” dictadas exclusivamente por ellos, hasta su evolución al contexto de aplicación del conocimiento generado (Modo 2) como el más importante de sus atributos, hasta el Modo 3, que conceptualiza que el conocimiento tiene la intención de ser útil para alguien, ya sea en el gobierno o en general para la sociedad.

Uno de los bastiones de la Sociedad del Conocimiento descansa en su sistema educativo, principalmente en su sistema de educación superior, ya que son las universidades las principales responsables de generar y hacer avanzar el conocimiento.

Coincidiendo con Carlos Tünnermann, es la Universidad la institución social de donde deben germinar las estrategias para adaptarnos a la Sociedad del Conocimiento, debe enseñar a pensar, crear la actitud hacia el riesgo, la incertidumbre, ejercitar el sentido común, la imaginación creadora y, más que proporcionarle información, estimular al estudiante a que descubra el lugar donde ésta se encuentra, a enseñarle como seleccionarla y utilizarla.

En resumen, una educación flexible para adaptarse a los cambios, con el balance adecuado entre la generalidad y la especificidad, debiendo trascender de una Universidad con una antigua tradición e historia que data del Medioevo a una **Unidad de Conocimiento**, en donde se enseña al estudiante a ser un “humano informado y profesional”, que establece contacto con la ciencia a través de la investigación, la que nos debe llevar no solo a generar nuevo conocimiento, sino a encontrar nuevas maneras de aprender y es consciente de su entorno porque se vincula con él.

Una de las tareas ineludibles para “navegar” dentro de la Sociedad del Conocimiento, con sus vertiginosos cambios o “mutaciones”, es la generación de políticas públicas congruentes con esta realidad, dentro de las que se encuentra la de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Si al igual que la UNESCO, entendemos que la Política Científica es el conjunto de disposiciones (el ordenamiento jurídico), que el Estado debe adoptar para fomentar la investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación, su éxito dependerá del mejor conocimiento que tengamos de los factores que la condicionan, los objetivos que persigue y su eficaz instrumentación, ejecución y control.

Su objetivo como Política de Estado debe ser coadyuvar al surgimiento de una Nación, cuya economía se fundamente en conocimientos generados (investigación científica) y apropiados, que incidan en el mejoramiento de la calidad de vida de la población guatemalteca.

Debe poseer una visión de largo plazo para convertirse en la parte fundamental de la estrategia de desarrollo económico y social del país, que fomente la valoración y apropiación social de la ciencia, la tecnología, la innovación y de la educación científica, las cuales desempeñan un papel clave en nuestro desarrollo socioeconómico, cultural y ambiental.

La política debe estar constituida por las orientaciones generales que sirvan de base para su planificación, el ordenamiento y la consolidación nacional de las estructuras organizativas y lo que esperamos de la ciencia, la tecnología e innovación –C,T,i-, así como de todas las medidas que aseguren la formación de los cuadros científicos y técnicos,

la adecuación de las investigaciones al desarrollo y la aplicación de sus logros a la práctica social.

### **La Ciencia y la Tecnología en América Latina y Guatemala.**

Un buen número de países en el orbe, desde inicios del siglo 21, paulatinamente han ido incrementando sus actividades de ciencia y tecnología, y recientemente de innovación, de cara a los retos que le impone la Sociedad del Conocimiento, de esta manera, para facilitar la comparabilidad y el intercambio global de información con el propósito de profundizar en su conocimiento y su utilización como instrumento político para la toma de decisiones, se generan instrumentos para la medición y el análisis de la C,T e *i*.

Los datos que se presentan se encuentran disponibles en la página electrónica de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología –RICYT–, cuyo último informe de indicadores se publica en marzo de 2015 y contiene información de los distintos países hasta el año 2012 brindada por los Organismos Nacionales de Ciencia y Tecnología –ONCYTs– de cada país, los datos del Producto Interno Bruto del Fondo Monetario Internacional y los poblacionales de los últimos censos en cada país.

### **El contexto económico**

La economía de los países de América Latina tuvo un alza en un período de diez años (2003-2012), observándose un incremento del Producto Interno Bruto –PIB– en un 85%, muy similar al de África, por encima de la Unión Europea (58%), Estados Unidos y Canadá (40%) y por debajo de Asia (11%).

El PIB (USD mil millones) en el mundo muestra a; Estados Unidos (17,528), China (14,625), India (5,425), Japón (4,835) y Alemania (3,338); Brasil (2,353), México (1,282), Argentina (540), Colombia (384) y Chile (258), como los cinco países a escala mundial y de América Latina con mayor Producto Interno Bruto.

En la región centroamericana el PIB y número de habitantes (millones de personas) por país se encuentra en Guatemala (60.4-15.8), Costa Rica (48.1-4.8), Panamá (43.8-3.7), El Salvador (25.3-6.4), Honduras (19.5-8.5) y Nicaragua (11.7-6.1).

### **La inversión en Investigación y Desarrollo -I+D-**

En este rubro, también se muestra un incremento en la inversión regional en actividades de Investigación y Desarrollo, mostrándose en el mismo período de diez años un incremento del 117%, superior a los valores mostrados por África (54%), Estados Unidos y Canadá (54%), Unión Europea (71%) y por debajo de Asia (160%).

Hay que hacer notar que lo invertido en I+D en América Latina corresponde únicamente al 3.5% de la inversión mundial, contrastando con Asia (36.1%, principalmente por China, Japón e Israel), Estados Unidos y Canadá (31.1%) y la Unión Europea (26.2%).

En América Latina, Brasil es quien más aporta en la región, con un 65.6% del total de la inversión en I+D, seguido de México (15.6%) y Argentina (10.0%).

Al relacionar el Producto Interno Bruto con su inversión en I+D a nivel global, observamos que son Corea del Sur con 4.36%, Israel (3.93%), Japón (3.35%), Alemania (2.98%)

y Estados Unidos (2.79%) los que ocupan los primeros cinco lugares.

Globalmente, América Latina aporta un 0.78% de su PIB en actividades de I+D, con Brasil (1.23%), Argentina (0.53%), Costa Rica (0.47%), México (0.43%) y Uruguay (0.42%) quienes más invierten.

En Centroamérica, luego de Costa Rica (0.47%) aparecen Panamá (0.18%), Guatemala (0.04%), Honduras (0.04%, dato de 2004), Nicaragua (0.04%, dato del 2002) y El Salvador (0.03%).

Es de hacer notar que en América Latina se incrementó la relación de su inversión I+D/PIB de 0.56% en 2003 a 0.74% en 2012, significando un cambio positivo de la región en cuanto a percibir que el desarrollo de la ciencia y la tecnología son importantes para el desarrollo de sus sociedades.

De esta inversión, el porcentaje que corresponde al sector privado por región se reporta en la Unión Europea 53%, Estados Unidos y Canadá 58% y América Latina 40%, significando un aumento para América Latina de un 2% en el período citado de 10 años y una disminución de un 1% en la Unión Europea y 5% en Estados Unidos y Canadá.

### **Recursos humanos dedicados a I+D**

A nivel global, el aporte de investigadores (en porcentaje) en su Equivalente a Jornada Completa –EJC– se reporta en Asia 38.0%, Unión Europea 33.2%, Estados Unidos y Canadá 20.5%, América Latina 4.1%, África 2.4% y Oceanía 1.8%, mostrando una tendencia muy similar a la de inversión en I+D.

América Latina aporta (2012) 238,047 investigadores, de los cuales 51,320 poseen grado de doctor o están becados a estudios doctorales.

En la relación (Investigadores/Doctores o Becados); Brasil (106,359/32,294, 53.4%), Argentina (37,947/13,650 15.1%) y México (43,529/NR 17.8%); en Centroamérica, Costa Rica (6,107/61 -2008-), Panamá (438/NR) y Guatemala (411/NR) son los que más investigadores a tiempo completo poseen. Se observa un crecimiento de este recurso humano en Brasil y marginal en México, Argentina y Colombia.

### **Graduados en Educación Superior**

En 2012, se graduaron 2.27 millones de personas en Educación Superior a nivel de Licenciatura en América Latina; Ciencias Sociales (55%), Ciencias Médicas (15%), Ingeniería y Tecnología (14%), Humanidades (7%), Ciencias Naturales y Exactas (6%) y Ciencias Agrícolas (2%).

El número de graduados a nivel de Maestría se ha triplicado en diez años (2003-2012), con alrededor de 215,000 graduados, aportando las Ciencias Sociales (47%), Humanidades (18%), Ingeniería y Tecnología (12%), Ciencias Médicas (11%), Ciencias Naturales y Exactas (7%) y Ciencias Agrícolas (3%).

En cuanto al número de doctores en América Latina, se graduaron 34,000 durante el mismo período, aportando las Humanidades (24%), Ciencias Naturales y Exactas (21%), Ciencias Sociales (20%), Ciencias Médicas (14%), Ingeniería y Tecnología (11%) y Ciencias Agrícolas 8%).

Es evidente que continúa la tendencia alcista en la región de estudiar carreras sociales y humanísticas, en detrimento de las científicas y tecnológicas, sin embargo a nivel de estudios doctorales, se observa un incremento en Ciencias Naturales y Exactas, necesarios para crear conocimiento científico mediante la investigación, insumo indispensable para generar desarrollo tecnológico e innovación.

### **Publicaciones científicas**

El número de publicaciones científicas en revistas indexadas que cuentan con un Consejo Editorial se ha incrementado en América Latina en el mismo período analizado en un 119%.

Tomando en consideración la base de datos “Science Citation Index” –SCI–, se muestra a Brasil (42,135), México (11,624), Argentina (9,835), Chile (6,328) y Colombia (3,594) como los países que más publican, lo que no compara con la producción científica de Estados Unidos (459,112).

Se estima en 31 publicaciones por cada 100 investigadores al año en América Latina.

El aporte de Centroamérica lo encabeza Panamá (512), luego Costa Rica (475), Guatemala (170), Nicaragua (83), Honduras (82) y El Salvador (67). Destaca el incremento en un 158% de Brasil, 75% México y Argentina durante el período analizado.

### **Patentes**

El número de solicitudes de patentes se ha mantenido estable en América Latina en los diez años analizados

(33,000 en 2012), con una mayor participación de no residentes en los distintos países (84%), en cuanto al número de estas solicitudes (residentes/no residentes) es Brasil (7,810/25,585), México (1,292/14,022), Argentina (697/4,119), Chile (337/2,680) y Colombia (213/1,872).

En Estados Unidos, esta relación es de 241,347/214,807 según datos del año 2007.

La tasa de aprobación es de 64.5%, con 21,275 otorgadas en 2012.

El “Coeficiente de Invención” (Número de patentes solicitadas por residentes por cada 100,000 habitantes) en la región, nos muestra a Brasil (3.96), Chile (1.93), Argentina (1.69), México (1.10) y Colombia (0.45) como los cinco primeros.

Los países centroamericanos presentan los siguientes valores en 2012; Panamá (0.65 -2007-), El Salvador (0.27), Costa Rica (0.26 -2011-), Honduras (0.06 -2007-), Guatemala (0.04) y Nicaragua (0.03 -2010-).

Estados Unidos presenta un Coeficiente de 79.99 en el último dato reportado de 2007.

En Guatemala, los datos más recientes sobre indicadores de ciencia y tecnología se encuentran en la publicación “Indicadores de Ciencia y Tecnología de Guatemala 2010” y la Memoria de Labores de la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología –SENACYT– del año 2014.

En ellos destacan la inversión realizada por el Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología –FONACYT– de

Q11,005,708.67 (USD 1.37 millones) en 2014, representando un incremento del 5% con relación al año 2013.

A nivel de país, se reporta una inversión en actividades de Investigación y Desarrollo de Q144.9 millones en 2010, disminuyéndose en 14.91% la inversión realizada en 2009.

El aporte del sector gubernamental a ese monto fue del 18.3%, del académico 30.9% y la cooperación internacional 50.8%.

Con relación a esta inversión y el Producto Interno Bruto del país, se reporta 0.04% para 2010 (disminuyendo 0.01% y 0.02%, respectivamente, con respecto a 2009 y 2008).

Estos recursos se distribuyeron en un 37.3% en ciencias de la salud, 22.3% en ciencias sociales, 14.8% en ciencias agrícolas y 12.4% en ciencias naturales y exactas.

En la formación de recursos humanos, en 2010 se reporta la graduación en todas las áreas del conocimiento de 10,700 licenciados (49% mujeres), 2,212 maestros en Ciencias o Artes (39% mujeres) y 16 doctores (35% mujeres). No se indica el número o proporción de estos graduados en carreras relacionadas con la ciencia y la tecnología.

En el mismo reporte, se cita que se publicaron 99 artículos científicos en la base de datos Science Scitation Index –SCI– en 2008 y 40 en Pascal en 2009, presentándose una relación de 0.91 y 0.28, respectivamente, entre el número de publicaciones por cada 100,000 habitantes.

## **El Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología**

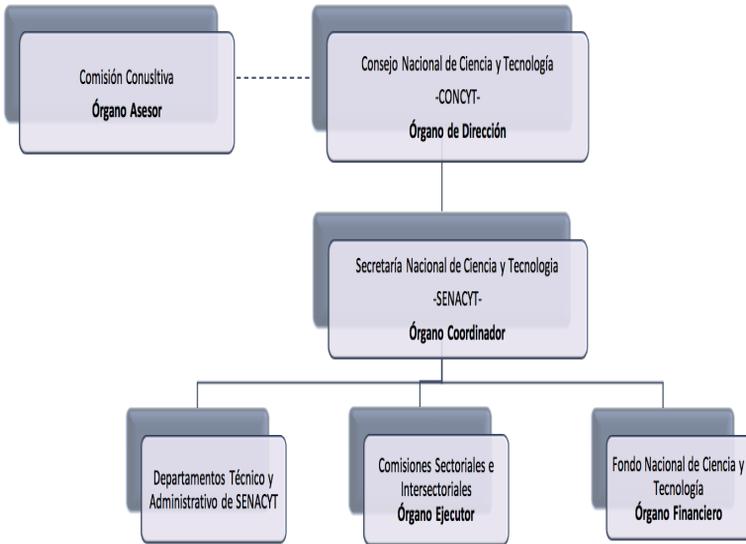
En Guatemala, la Ciencia y la Tecnología es reconocida como una base fundamental para el desarrollo nacional por la Constitución Política de la República, que en su Artículo 80 cita: “Promoción de la Ciencia y la Tecnología. El Estado reconoce y promueve la ciencia y la tecnología como bases fundamentales del desarrollo nacional. La Ley normará lo pertinente”.

La Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico Nacional (Decreto Ley 63-91) y modificación (Decreto Ley 38-2006) y su Reglamento (Acuerdo Gubernativo 63-94), operativizan el precepto constitucional, regulando todo lo concerniente para el fomento, organización y orientación de las actividades científicas y tecnológicas en el país.

El Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología –SINCYT– lo integran todas aquellas instituciones, entidades, órganos del Sector Público, Privado y Académico y personas individuales y jurídicas que realicen actividades científico-tecnológicas en el país.

Está estructurado en tres sub-sistemas, Directivo (el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología –CONCYT–), Coordinador (la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología –SE-NACYT–) y Ejecutor (las Comisiones Técnicas Sectoriales e Intersectoriales e Institutos, Centros, Departamentos, Unidades y personas individuales y jurídicas que realizan actividades de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación).

## Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología



**Fuente: Elaboración propia**

El CONCYT se integra por 9 miembros; el vicepresidente de la República quien lo preside, el ministro de Economía, el presidente de la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología del Congreso de la República por el sector gubernamental, el presidente de la Cámara de Industria, el presidente de la Cámara del Agro y el presidente de la Cámara Empresarial por el sector privado y el rector de la Universidad de San Carlos, un rector en representación de las universidades privadas legalmente autorizadas para funcionar en el país y el presidente de la Academia de Ciencias Médicas, Físicas y Naturales de Guatemala por el sector académico.

Cuenta como apoyo técnico para la toma de decisiones de una Comisión Consultiva (Artículo 5, inciso a) de la Ley), integrada por un representante titular y un suplente por las mismas instituciones que integran el Consejo.

La Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología tiene la función de apoyar al CONCYT se encuentra a cargo de un secretario nacional, nombrado por el presidente de la República a propuesta del Consejo y un sub-secretario nacional y director del FONACYT designado de la misma forma que el secretario nacional.

Ambos funcionarios son los responsables de la ejecución de las disposiciones emanadas del Consejo y deben coordinar todas aquellas acciones establecidas para el fomento y desarrollo de la ciencia y la tecnología en el país.

Las 15 Comisiones Técnicas Sectoriales e Intersectoriales que actualmente funcionan son las responsables de la instrumentación y ejecución de las decisiones del Consejo en su área específica, para lo cual deben presentar planes de trabajo, programas y acciones de carácter sectorial, coadyuvando a la formulación de políticas de desarrollo científico y tecnológico de carácter sectorial.

Están integradas por miembros del SINCYT relacionados con el ámbito específico de la Comisión, coordinadas por un presidente, presidente alterno y secretario.

Los presidentes de las Comisiones formarán la “Comisión de Ciencia y Tecnología” y representan al Sub-Sistema Ejecutor del Sistema.

El SINCYT cuenta como ente asesor para el diseño de sus políticas y Plan Nacional a la “Comisión de Notables”, integrada por los galardonados con la Medalla Nacional de

Ciencia y Tecnología que confiere anualmente el Congreso de la República como un reconocimiento a los miembros del Sistema que sobresalgan en áreas de investigación científica y desarrollo tecnológico de interés nacional.

Adicionalmente, se cuenta con la “Red de Ciencia, Tecnología e Innovación de Guatemala”, fundada en 2005 con el objetivo de que científicos guatemaltecos locales y que residen en el exterior, apoyen al SINCYT en el fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación en Guatemala.

Cuenta con sus Capítulos Nacional e Internacional, Estatuto y Reglamento, que regulan el mecanismo de ingreso de científicos a la Red, su coordinación, reuniones, funciones y atribuciones. Cuenta con un Consejo Directivo en el que participan los Coordinadores Nacional (coordinador general) e Internacional, el secretario nacional de Ciencia y Tecnología y miembros de la Red.

El Plan Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación 2005-2014, vigente actualmente, es el instrumento del SINCYT para implementar las acciones de Política Nacional de Ciencia y Tecnología y establece un horizonte temporal lógico para la consolidación de la ciencia, tecnología e innovación como el hilo conductor del desarrollo nacional con una visión de Nación, que trasciende los mandatos tetra-anuales de gobierno.

El Plan es el elemento orientador del país y SINCYT para la toma de decisiones e implementación de las actividades relacionadas con la C, T e i, se estructura en tres componentes fundamentales:

1. **Desarrollo y Fortalecimiento del SYNCYT**, mediante el desarrollo de recursos humanos a nivel técnico y de alto nivel, realización de actividades de investigación científica, innovación y desarrollo tecnológico, vinculación entre los distintos sectores, impulso de las tecnologías de la información y la comunicación –TICs– y apoyo a la inventiva y creatividad entre otros.
2. **Apoyo al Desarrollo de la Productividad, Calidad y Competitividad**, mediante el desarrollo de productos y servicios con valor agregado, fomento de la calidad y competitividad vía la acreditación y certificación de laboratorios, metodologías y capacitación de recurso humano.
3. **Contribución Científica y Tecnológica** para atender, en el corto plazo, las necesidades primarias de la población mediante la ejecución de investigación científica en áreas prioritarias para el desarrollo nacional, aquellas que generen conocimiento científico nuevo y que impulsen proceso de generación y transferencia de tecnología e innovación.

Cada Componente Fundamental tiene sus Líneas de Acción y Planes Específicos con sus actividades, responsables e indicadores de cumplimiento correspondientes.

La divulgación de los avances científicos en el país y el mundo, se discuten en el Congreso Anual de Ciencia, Tecnología e Innovación, evento que desde el año 2013 se realiza en la Ciudad de Guatemala y en varios departamentos del interior del país.

En el Congreso se cuenta con la presencia de científicos nacionales e internacionales expertos en diversas ramas

del conocimiento, se divulgan los resultados de las investigaciones realizadas en el Sistema y se realizan paneles-foro y seminarios sobre temáticas coyunturales de interés nacional, entre otros.

Este evento sustituye a los eventos Convergencia y Semana Nacional de Ciencia y Tecnología que se realizaban anteriormente.

El financiamiento para las actividades de ciencia y tecnología e innovación está regulada por la Ley de Creación del Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología –FONACYT– (Decreto Ley 73-92) y su Reglamento (Acuerdo Gubernativo 109-96), cuya finalidad es que el CONCYT obtenga los recursos financieros que le permitan dirigir, coordinar y financiar en forma eficaz el desarrollo científico y tecnológico nacional.

El FONACYT se integra por una asignación anual del Estado de al menos Q15,000,000.00 mediante un fideicomiso, donaciones, contribuciones y aportes de la cooperación nacional e internacional y préstamos de organismos nacionales, regionales e internacionales.

Para desarrollar al FONACYT y financiar las actividades de ciencia, tecnología e innovación con fondos del Estado, se crean las Líneas de Financiamiento:

- Fondo de Desarrollo Científico y Tecnológico –FODECYT–, para apoyar las actividades de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación vía la presentación de proyectos científicos concursables.
- Fondo de Apoyo a la Ciencia y la Tecnología –FACYT– para fomentar la formación de recursos humanos, la inventiva y creatividad.

- Fondo Múltiple de Apoyo al Plan Nacional de Ciencia y la Tecnología –MULTICYT–, diseñado para fomentar la cooperación interinstitucional e intersectorial.
- Fondo para Actividades de Emergencia de Investigación y Desarrollo Tecnológico –ACECYT– para financiar actividades de investigación básica, desarrollo tecnológico, transferencia y adaptación de tecnología, orientada a resolver en un plazo perentorio una situación crítica que afecte a la población en su desarrollo económico y social.
- Fondo de Innovación Tecnológica –FOINTEC– para el desarrollo de los procesos de innovación tecnológica en apoyo a la productividad del país.

### **Orientación de la Ciencia, Tecnología e Innovación en América**

El fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación en América, está orientado por la Organización de los Estados Americanos –OEA–, vía el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral –CIDI–, que es un órgano de OEA integrado por todos los Estados miembros que dependen directamente de la Asamblea General.

Tiene como finalidad promover la cooperación solidaria para apoyar al desarrollo integral y contribuir a la eliminación de la pobreza.

Se apoya en la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral –SEDI– y su Sección de Competitividad, Innovación y Tecnología, quien coordina y facilita el apoyo al proceso de

definición e implementación de las decisiones en el ámbito del CIDI.

Dentro de las siete Comisiones Interamericanas de trabajo creadas para hacer cumplir sus objetivos, se encuentra la Comisión Interamericana de Ciencia y Tecnología –COMCYT–, que tiene como misión contribuir a la definición y ejecución de políticas de la OEA en materia de cooperación solidaria para el desarrollo científico, tecnológico y de innovación.

Cuenta con una Secretaría Técnica; la Oficina de Ciencia, Tecnología e Innovación.

El brazo técnico de la COMCYT es la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia y Tecnología de América –REMCYT–, que se encuentra integrado por los responsables de los Organismos Nacionales de Ciencia y Tecnología –ONCYT– de los países miembros.

Las resoluciones de la REMCYT son trasladadas a la instancia de “Cumbre de Presidentes” de la OEA, para su análisis y aprobación como política hemisférica en el desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación en América.

Durante la III REMCYT, celebrada en la Ciudad de Panamá en octubre de 2011, se aprobó el “Plan de Acción de Panamá 2012-2016”, que prevé el desarrollo de actividades concretas en cuatro pilares:

1. **Innovación.** Desarrollar una cultura de innovación basada en la tecnología que fomente la inclusión, el emprendimiento y el pensamiento creativo en la sociedad en general y en los sectores académico, público y privado.

2. **Formación y Educación de Recursos Humanos.** Aumentar el número de graduados y graduadas en ciencia, tecnología, ingeniería y educación técnica y mejorar los programas de estudio en estas áreas para responder a las necesidades cambiantes de la industria, en especial de las MIPYME y de las comunidades.
3. **Infraestructura Nacional de la Calidad.** Ayudar a los Estados miembros a tener acceso a servicios de infraestructura de la calidad internacionalmente reconocidos, para fomentar la competitividad, la innovación, el comercio y la seguridad del consumidor
4. **Desarrollo Tecnológico.** Fortalecer la cooperación interamericana en ciencia, tecnología e innovación en áreas prioritarias seleccionadas para lograr un desarrollo tecnológico más efectivo y acelerado en la región.

Para dar seguimiento a las actividades de cada uno de los pilares, se crearon cuatro grupos de trabajo, coordinados por México, Argentina, Canadá-Panamá y Colombia-Guatemala respectivamente.

Este Plan de Acción se fundamenta en el documento aprobado en dicha reunión “Hacia la Visión 20/25: Ciencia, Tecnología e Innovación para las Américas; cooperación hemisférica para la competitividad y prosperidad en una economía del conocimiento”, cuya declaración de objetivos se centra en “lograr prosperidad para las Américas en una economía del conocimiento mediante el uso de la ciencia, la tecnología y la innovación aplicadas (CTI) y de una cooperación hemisférica más efectiva”.

El documento presenta una “hoja de ruta” regional para fomentar la cooperación hemisférica, fortalecer las

alianzas y aplicar los conocimientos de la ciencia, tecnología e innovación para resolver necesidades básicas y promover el desarrollo socioeconómico y la prosperidad, resaltando expresamente el “incentivar la Innovación Inclusiva, fomentando el talento de las poblaciones marginadas, promoviendo los procesos de innovación de las MIPYMES, las mujeres y los grupos marginados”.

Destaca la aprobación en la IV REMCYT en Guatemala los días 10 y 11 de marzo de 2015, del “Plan de Acción de Guatemala; Innovación Inclusiva: clave para reducir la desigualdad y aumentar la productividad en la región”.

En este Plan, se dictan lineamientos para continuar con el desarrollo de los “Cuatro Pilares” con tres temas transversales:

- a. La innovación inclusiva.
- b. La participación y liderazgo de las mujeres.
- c. La colaboración con el sector privado, académico, la sociedad civil y otros actores sociales, incluidas las comunidades.

Sobresale el énfasis hacia el impulso de la Innovación Inclusiva como una estrategia de desarrollo regional dentro de los países miembros.

Se resalta que la VII Cumbre de las Américas, realizada en Ciudad de Panamá los días 10 y 11 de abril de 2015, trabajó como tema central “Prosperidad con Equidad: El Desafío de la Cooperación en las Américas” y reconoció que la ciencia, tecnología e innovación deberían brindar una contribución imprescindible para el desarrollo de la región.

## Propuestas

Para ir avanzando en el país en el impulso a las actividades de ciencia, tecnología e innovación como ejes del desarrollo nacional, dentro del marco de las concepciones, enfoques, tendencias globales, indicadores y Planes de Acción hemisféricos y locales, es necesario impulsar cambios que orienten las actividades de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación a la generación de conocimiento científico, resolución de problemas nacionales, la transferencia de tecnología, el fortalecimiento de la productividad, incorporando tecnologías, productos y procesos innovadores con base a la demanda de la sociedad y del mercado, generando mecanismos que brinden en la sociedad claridad sobre lo que se puede lograr con el conocimiento generado, el transferido y adaptado en conjunto con los procesos de innovación inclusiva.

Derivado de lo anterior y para ir orientando los planes y acciones correspondientes, se presentan propuestas consideradas prioritarias dentro del contexto de un “Plan Nacional de Desarrollo” desde nuestra visión y sujetas a discusión dentro del marco de un debate nacional con el liderazgo de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Las propuestas se resumen en:

1. Elaboración de la Política de Ciencia y Tecnología.
2. Construcción del Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2032-2015.
3. Reestructura del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

## **1. Elaboración de la Política Nacional de Ciencia y Tecnología**

No obstante que en el país la ciencia y tecnología tiene carácter constitucional, posee legislación promulgada por el Congreso de la República con sus respectivos reglamentos, un Plan Nacional orientador y legislación interna que regula el funcionamiento de sus instituciones y el financiamiento de sus actividades, no existe una política explícita que sea el marco general para su desarrollo.

La Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación debe orientarse con visión de largo plazo para convertirse en la parte fundamental de la estrategia de desarrollo económico y social del país, para avanzar hacia una Política de Estado, que fomente la valoración y apropiación social de la ciencia, la tecnología, la innovación y de la educación científica, las cuales desempeñan un papel clave en nuestro desarrollo socioeconómico, cultural y ambiental.

En su construcción, debe darse la lectura de su contribución al desarrollo del mundo moderno, teniendo claro que la ciencia, la tecnología e innovación en un país, deben estar basadas en Políticas de Estado y, en consecuencia, en estrategias a largo plazo que trasciendan los tradicionales períodos cuatri-anales de gobierno en Guatemala.

Debe contribuir a construir una cultura científica, partiendo del conocimiento previo de los valores de la ciencia, la tecnología y la innovación en la actualidad para la generación y uso pertinente del conocimiento, como un factor clave en las sociedades modernas para alcanzar el desarrollo.

Debe tenerse claro que la apropiación social del conocimiento no se mide exclusivamente por la cantidad de ac-

tividades de divulgación o comunicación pública realizadas, por el contrario, apropiación es aprehender y saber aplicar el conocimiento.

Por otro lado, la educación es clave; las políticas gubernamentales en educación no siempre son congruentes con las necesidades de construir una sociedad educada y un sector productivo que posea recurso humano capacitado que impulse el desarrollo económico del país.

Las empresas requieren de una fuerza laboral bien educada, con altas capacidades técnicas, profesionales y de formación que permitan aportar valor agregado y elementos conceptuales para el desarrollo empresarial.

El fondo de la educación científica consiste en la capacidad de generar confianza y creer en lo que se hace en el país en C,T,i y en sus propias capacidades para convertir a la gestión del conocimiento científico en el hilo conductor del desarrollo nacional.

La política también debe tener claridad en las concepciones modernas de innovación, entendiéndola en líneas generales como la aplicación de ideas, conceptos, productos, servicios y prácticas, con la intención de ser útiles para el incremento de la actividad económica y la productividad.

La “Innovación Inclusiva” se orienta hacia la idea de desarrollar el potencial de las comunidades regionales como aliados estratégicos en modelos de innovación inclusivos y promover el acceso a recursos vía proyectos de cooperación.

Este modelo busca llevar a la práctica el concepto de C,T,i como herramienta de inclusión social, mediante mecanismos que promueven la participación activa de pequeños

productores en procesos productivos aportando soluciones innovadoras, la creación de estructuras empresariales locales que aporten el conocimiento necesario para ofrecer productos y servicios adaptados a dichos mercados.

La aplicación de resultados de investigación, la transferencia y adaptación de tecnologías y las estrategias para generar innovación hacia el sector productivo, principalmente de las regiones, se puede lograr vía la creación de Oficinas de Transferencia de Tecnología e Impulso a la Innovación, encargadas de promover y facilitar los procesos correspondientes, visibilizando, promoviendo y desarrollando la materialización de productos científico-tecnológicos vendibles y rentables, social y económicamente para la región y el país.

Esta política pública en C,T,i debe orientar los planes para la construcción del conocimiento como eje del desarrollo y esto requiere una transversalidad, es decir, que todos los ámbitos del quehacer gubernamental deben tener mecanismos para construir conocimiento, tales como investigación científica e innovación, trascendiendo de la política y el quehacer del sector público.

Las condicionantes, valores en que debe cimentarse y marco en donde se aplica sobre las que debe construirse nuestra Política Nacional de Ciencia y Tecnología deben ser:

### Condicionantes

- Tener claro que las políticas públicas (la política científica no es una excepción), surgen siempre de un complejo entramado de intereses, actores, instituciones y prácticas, por lo que el contexto en que

se construirán y aplicarán debe estar bien entendido y definido.

- Tener una concepción clara de sus fines y objetivos.
- Estar construida con dimensión regional.

### Valores

- Que se continúe expresando constitucionalmente y que, por ello, no dependa exclusivamente de la voluntad del gobierno en turno.
- Que sea el marco referencial del quehacer gubernamental y de un Plan Nacional de Gobierno, así como de los programas estatales y sectoriales.
- Que la sociedad la conozca y, en términos generales, la acepte.
- Que exista rendición de cuentas de las instancias responsables de aplicarla.

### Marco General en donde se aplica

- Pobre inversión en materia de educación, ciencia y tecnología, origina la agudización de los problemas y retos más apremiantes de nuestra sociedad (básicamente la desnutrición, cobertura en educación de calidad a todos los niveles, creación de riqueza, certeza jurídica y la seguridad).
- Falta de articulación de las cadenas de valor del conocimiento, que empiezan por la educación desde el hogar, llegando a la Educación Superior, Ciencia y

Tecnología para innovar y que culminan en la creación de riqueza y empleos bien remunerados, es decir, bienestar general, gobernabilidad y seguridad social.

Puntualmente el marco en donde se desarrolla la Ciencia, Tecnología e Innovación en el país se resume en:

- Falta de crecimiento económico y pérdida de competitividad.
- Insuficiente capacidad científica y tecnológica.
- Financiamiento insuficiente, inadecuado e inconsistente.
- Escaso número de investigadores y de programas de postgrado de calidad.
- Infraestructura limitada y desarticulada.
- Falta de innovación y baja productividad.
- Lazos débiles para la vinculación.
- Marco jurídico inadecuado que no propicia la C, T e I.
- Ausencia de una visión de largo plazo y de políticas públicas.
- Desatención a oportunidades y áreas estratégicas del conocimiento.
- Institucionalidad débil.

Propuesta de Ejes de la Política de Ciencia, Tecnología e Innovación en Guatemala.

Estos ejes deben desarrollarse en el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología.

- I. Formación de Capital Humano de alto nivel y Técnicos en áreas prioritarias de la C,T,i.
- II. Consolidación de la Institucionalidad para el desarrollo de la C,T,i.
- III. Mantenimiento y renovación de la infraestructura nacional para Ciencia, Tecnología e Innovación.
- IV. Impulso del Desarrollo Tecnológico e Innovación Inclusiva.
- V. Mejoramiento y coordinación interinstitucional de la Educación en Ciencias en todos los niveles educativos.
- V. Apropiación social de la ciencia, tecnología e innovación.

## **2. Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación**

El Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2015-2032 que se encuentra en construcción por la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología, debe contener todos aquellos lineamientos de política, acciones, actividades e indicadores de cumplimiento e incluir los mecanismos para la construcción de conocimiento vía investigación científica, bases en las que se cimenta el desarrollo tecnológico e innovación.

Debe ser el hilo conductor del Plan Nacional de Desarrollo; “Plan K’atun; nuestra Guatemala 2032”, dejando claro que los planes, acciones y actividades que se propongan deben contar con los recursos económicos para su ejecución.

Es importante resaltar que dentro de todo el Plan, debe asegurarse un equilibrio entre la generación de cono-

cimiento, vía la investigación científica “básica”, la aplicación de los conocimientos generados “investigación aplicada”, la transferencia y adaptación de tecnología y los procesos de innovación inclusiva, teniendo en cuenta sus principios, características particulares e impacto en el desarrollo de la sociedad, teniendo claro que hay que “deconstruir” el trionomio C,T,i, que tradicionalmente se conceptualiza y planifica para su desarrollo como un modelo lineal, sin tener en cuenta sus concepciones y particularidades intrínsecas.

Clave es que el Plan cuente con recursos para su ejecución, debe tenderse a que se asignen recursos del estado equivalentes al menos al 1% del Producto Interno Bruto de la Nación.

Las acciones que debe incluir el Plan en los seis ejes propuestos, son:

Eje I. Formación de Capital Humano de alto nivel y Técnicos en áreas prioritarias de la C,T,i.

- Plan para crear Programas de Doctorado y Maestría en Ciencias en áreas prioritarias y fortalecer los ya existentes.
- Plan de Becas de Doctorado y estudios postdoctorales en el exterior.
- Plan de inserción de doctores en el sector productivo y sistema de Educación Superior.
- Plan de captación, retención y circulación de recursos humanos desde el exterior.
- Plan de movilidad e intercambio de recursos humanos de alto nivel.

- Plan de incentivos a las actividades de C,T,i.
- Articular la formación de técnicos universitarios a nivel nacional.
- Creación de un observatorio que dé seguimiento al capital humano formado y en formación.
- Plan para el fomento en la creación y participación de científicos e investigadores en Redes Académicas nacionales e internacionales.

Eje II. Consolidación de la Institucionalidad y del Sistema Nacional de C,T,i.

- Creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Aunque es una temática controversial, ubicar a nivel ministerial la C,T,i, constituye un mejoramiento de su estatus, acercándola a las esferas de “toma de decisiones” del Gobierno, al menos dentro del Consejo de Ministros como del Gabinete Económico, entre otros, teniendo en cuenta mantener la “autonomía” en la toma de decisiones y estructura jurídica y organizacional del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y de su Consejo Nacional, el que debe mantenerse articulado, cohesionado, y con claridad en los responsables de ejecutar los programas, planes y proyectos de ciencia, tecnología e innovación en el país.

- Creación de un Programa de Estímulos a las actividades de C,T,i que busque;
- ✓ Incrementar los incentivos para desarrollar actividades de C,T,i.

- ✓ Incrementar el número de investigadores jóvenes.
- ✓ Incrementar el número y calidad científica de las publicaciones en revistas con Consejo Editorial.
- ✓ Incrementar el número de patentes presentadas y aprobadas como resultado de las actividades de C,T,i en el SINCYT.

### Eje III. Mantenimiento y renovación de la infraestructura nacional para Ciencia, Tecnología e Innovación.

- Evaluación de la infraestructura de laboratorios y equipo científico existente en las instituciones del SINCYT.
- Plan de Remodelación, mantenimiento y construcción de nueva infraestructura para investigación científica.
- Plan de recuperación, mantenimiento y renovación de equipo científico.

### Eje IV. Impulso del Desarrollo Tecnológico e Innovación Productiva.

- Implementación de Oficinas de Transferencia de Tecnología e Impulso de la Innovación –OTTs- en Instituciones del SINCYT del área urbana e interior del país, definiendo mecanismos y estrategias para promover la articulación entre el SINCYT y el desarrollo económico regional.
- Implementación de Parques Tecnológicos e Incubadoras de Empresas y fortalecimiento de los existentes.

- Plan de Transferencia y Adaptación de Tecnología y resultados de investigaciones científicas e impulso a la innovación, vía las OTTs, basado en los conceptos de Innovación Inclusiva, que incluya explicaciones claras de uso, manejo y beneficios.
- Programa de formación de “Gestores Tecnológicos”.

Eje V. Mejoramiento y coordinación interinstitucional de la Educación en Ciencias en todos los niveles educativos.

Acciones a realizarse en conjunto con el MINEDUC, entre otros.

- Plan de vinculación del SINCYT con el Sistema Educativo Nacional.
- Plan de apoyo y fortalecimiento de la enseñanza de las ciencias en todo el sistema educativo nacional.
- Plan de formación y actualización de Profesores en Ciencias en todos los niveles del sistema educativo nacional.
- Plan de construcción de infraestructura y laboratorios para la enseñanza de las ciencias.

Eje VI. Apropiación social de la ciencia, tecnología e innovación.

- Fondo Privativo para la Apropiación Social de la Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Plan de comunicación pública de las ciencias y generación de “cultura científica”.

- Plan de divulgación a la sociedad guatemalteca de los científicos, investigadores, proyectos, estrategias y programas de ciencia, tecnología e innovación que hay en el país.

### **3. Reestructura del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.**

Un Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, como todo sistema, debe ser coherente y bien ordenado, con un conjunto de subsistemas articulados y cohesionados, con los responsables de ejecutar los programas, planes y proyectos con una concepción clara de lo que deben hacer y un perfil idóneo para garantizar el impacto del sistema en el desarrollo social de la Nación.

Debe tenerse meridianamente claro que el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología es un sistema abierto, no excluyente, del cual forman parte todos los programas, estrategias y actividades de ciencia, tecnología e innovación en el país, independientemente de la institución pública, privada o de la persona que los desarrolle.

Las modificaciones a la legislación nacional en ciencia, tecnología e innovación pretenden la consolidación y el desarrollo del SYNCYT, buscando que su estructura, articulación y funcionamiento, respondan a las necesidades sociales y contribuyan a la solución de la compleja problemática nacional, en el contexto social adecuado y pertinente.

Las principales acciones propuestas a realizar se resumen en:

- Evaluación del funcionamiento, cohesión e impacto del SINCYT en Guatemala.
- Iniciativa de Ley para la modificación de la “Ley de Fomento y Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología”, Decreto Ley 63-91.
- Iniciativa de Ley para la modificación de la “Ley de Creación del Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología –FONACYT–”, Decreto Ley 71-92.
- Proyecto de creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación en Guatemala.
- Proyecto de creación, estímulos y fortalecimiento de “Centros de Excelencia” en Ciencia, Tecnología e Innovación en Guatemala.
- Proyecto de creación del Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación de Guatemala.

## Referencias bibliográficas

- *2015 World Development Indicators*. 2015. The World Bank Group. Washington, USA, 146 pp.
- Acosta, W.; Carreño, C. *Modo 3 de producción de conocimiento: implicaciones para la universidad de hoy*. 2013. Revista de la Universidad de La Salle, No. 61, 67-87 pp.
- Albornoz, M.; López-Cerezo, J. *Ciencia, Tecnología y Universidad en América Latina*. 2010. Metas Educativas 2021, Organización de Estados Iberoamericanos. Editorial Eudeba, Buenos Aires, Argentina, 216 pp.
- Bennássar, A.; Vázquez, A.; Manassero, M.; García-Carmona, A. *Ciencia, Tecnología y Sociedad en Iberoamérica: una evaluación de la comprensión de la naturaleza de ciencia y tecnología*. 2010. Documentos de Trabajo/ No. 5, Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI. Organización de Estados Iberoamericanos, Madrid, España, 246 pp.
- *Ciencia, tecnología e innovación para la agenda de desarrollo después de 2015*. 2014. Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo. 17º período de sesiones, Ginebra, 12 a 16 de mayo de 2014. Informe del Secretario General. Consejo Económico y Social, Naciones Unidas, 23 pp.
- *El Estado de la Ciencia 2014*. 2015. Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología, Organización de Estados Iberoamericanos, Buenos Aires, Argentina, <http://www.ricyt.org/indicadores>.

- Gibbons, M.; Limoges, C.; Nowotny, H.; Schwartzman, S.; Scott, P.; Trow, M. *La nueva producción del conocimiento: La dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas*. 1997. Ediciones Pomares-Corredor S.A., Barcelona, España, 20 pp.
- Grueber, M.; Studt, T.; Horowitz, M.; Tripp, S.; Gillespie, A.; Rosenberg, E.; McCoy, P.; Kuchta, C. *2014 Global R&D Funding Forecast*. 2013. R&D Magazine, 35 pp.
- *Hacia la Visión 20/25: Ciencia, Tecnología e Innovación para las Américas: cooperación hemisférica para la competitividad y prosperidad en una economía del conocimiento*. 2011. Oficina de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Organización de los Estados Americanos, Panamá, 26 pp.
- *Hacia un Espacio Eurolatinoamericano para la Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación*. 2013. Primera Cumbre Académica Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe-Unión Europea; Foro Académico Permanente ALC-UE. Patricio Leiva Lavalle, Editor. Universidad Central de Chile, 492 pp.
- *Indicadores de Actividades Científicas y Tecnológicas, Guatemala, 2010*. 2011. Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología. Guatemala, 93 pp.
- Informe de Seguimiento de la Educación Para Todos en el Mundo; *ENSEÑANZA Y APRENDIZAJE: Lograr la Calidad para todos*. 2014. Ediciones UNESCO, 501 pp.
- *Medición de la Investigación y el Desarrollo (I+D): Desafíos enfrentados por los países en desarrollo*. 2010. Documento Técnico No. 5. Instituto de Estadística de la UNESCO, 41 pp.

- *Memoria de Labores 2014*. 2015. Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología. Guatemala, 46 pp.
- Montoya, E. *La investigación científica en Iberoamérica (1982-2011). Estudio basado en la bibliometría*. 2012. *Revista Ciencia, Tecnología y Sociedad*, Organización de Estados Iberoamericanos, 21(7), 63-79 pp.
- OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014. *Research and Development: National Trends and International Comparisons*. 2014. OECD Publishing. [http://dx.doi.org/10.1787/sti\\_outlook-2014-en](http://dx.doi.org/10.1787/sti_outlook-2014-en).
- *Perspectivas Económicas; Las Américas, El Norte se recupera, el Sur aún espera*. 2015. Perspectivas Económicas. Fondo Monetario Internacional. <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/reo/2015/whd/pdf/wreo0415s.pdf>
- *Plan de Acción de Guatemala, Innovación Inclusiva: clave para reducir la desigualdad y aumentar la productividad en la región*. Organización de Estados Americanos, Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral. Cuarta Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia y Tecnología, Guatemala, marzo 10 y 11 de 2015, 8 pp.
- *Plan de Acción de Panamá, “Ciencia, Tecnología e Innovación aplicadas: Conocimiento para la Competividad y Prosperidad”*. Organización de los Estados Americanos, Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral. Tercera Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia y Tecnología, Panamá, Noviembre 17 y 18 de 2011, 8 pp.

- *Plan Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación 2005-2014*. 2005. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Guatemala, 61 pp.
- *Science and Engineering Indicators 2014. Chapter 4. Research and Development: National Trends and International Comparisons*. 2014. National Science Board, Arlington, VA, USA, 50pp.
- *Sistemas Nacionales de Ciencia, Tecnología e Innovación en América Latina y el Caribe*. 2010. Lemarchand, G. Editor. Estudios y Documentos de Política Científica en ALC, Volumen I. UNESCO, Montevideo, Uruguay, 325 pp.
- Tilak, J.; *Knowledge society, education and aid*. Compare. 2002, 32(3), 297-310.
- Tünnermann, C.; Souza Chaui, M. *Desafíos de la Universidad en la Sociedad del Conocimiento, Cinco Años Después de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior*. 2003. UNESCO Forum Occasional Paper Series, Paper No. 4/S, 29 pp.
- Zurbriggen, C.; González Lago, M. *Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación en los países del MERCOSUR*. 2010. Cefir, integración Regional. IRDC, Canadá, 50 pp.



# Tendencias Tecnológicas

## 2000 – Presente

Ignacio España

### El Océano Azul y la Innovación Tecnológica

En el año 2004 Nintendo presentó su consola portátil conocida como el Nintendo DS. La predicción dentro de la industria y analistas era unánime –la consola sería un fracaso y no podía competir con sus rivales. Era menos estilizada, poseía menos capacidad de memoria y procesamiento de gráficas– aparentemente solo esto importaba hace una década. Sin embargo, el Nintendo DS pasó a ser la segunda consola más vendida de la historia,<sup>1</sup> gracias a su popularidad entre mercados que la industria había desestimado, como el mercado femenino y el adulto mayor.

Esto es una de muchas anécdotas que refieren a la estrategia de Satoru Iwata, director ejecutivo de Nintendo, quien falleció hace poco tiempo. Iwata predicaba una estrategia simple referida como Océano Azul.<sup>2</sup> La estrategia

---

1 Nintendo (actualizado 2015, 30 de septiembre). Hardware and Software Sales Units. Recuperado de [http://www.nintendo.co.jp/ir/en/sales/hard\\_soft/](http://www.nintendo.co.jp/ir/en/sales/hard_soft/).

2 Stanton, R. & Stuart, K. (2015, 13 Julio). Satoru Iwata changed the whole games industry and now leaves it in mourning. The Guardian. Recuperado de <http://www.theguardian.com/technology/2015/jul/13/satoru-iwata-games-nintendo-president>.

se basaba en evitar la competencia directa por una presa (mercado), evitando “ensangrentar las aguas”, y buscando más allá del camino más obvio. Crear un océano sin explorar. Es una estrategia que le dio un renovado carácter y crecimiento a la compañía de videojuegos, y que ha sido respaldada por personas como Peter Thiel –cofundador de PayPal– y Elon Musk –fundador de Tesla.<sup>3</sup>

En Guatemala es común ir en contra de esta idea, casi intuitivo. Todos quieren desarrollar bienes raíces, abrir un restaurante o crear un negocio de compra y venta. Los financistas están dispuestos a batallar con otros empresarios por tener una parte minúscula de un mercado desarrollado, con tal de no innovar. Thiel lo describe fácilmente, a todo inversionista se le vende la misma frase “si podemos captar el 1% de un mercado que vale millones haremos una fortuna.”

“No corremos del riesgo. Corremos hacia él”, las palabras de Iwata ya años atrás. Él, igual que muchos otros visionarios, entiende que compartir un mercado gigante no lleva al verdadero éxito. La explotación de un nicho que nadie ha explorado es la verdadera medida de crecimiento e innovación. Es aquí donde se debe generar un cambio de mentalidad hacia posibilidades no exploradas en nuestro país. Se debe pensar en la fabricación digital como base de nuestros muebles e inmuebles. Imaginar la programación como el crecimiento natural de las profesiones de diseño y artes. Evitar el criterio individual, a favor del crowdsourcing como resolución de problemas masivos. Como dicen los fa-

---

3 Thiel, P. & Masters, B. (2014). *Zero to One: Notes on Startups, or How to Build the Future*. Nueva York, NY: Crown Business.

mosos poetas Dylan Thomas<sup>4</sup> y Robert Frost,<sup>5</sup> exploremos la ruta inexplorada, y no entremos dócilmente en esa noche quieta.

## Pequeños Imperios

La generación de “Y”, también conocida como Generación del Milenio (Millennials en inglés), posee una gran ventaja sobre muchas de las que le han precedido, y es la capacidad de crear pequeños imperios sin el permiso de nadie, como lo muestra Alexis Ohanian,<sup>6</sup> fundador de Reddit, en su serie de YouTube. La razón detrás de este crecimiento viene por medio de dos aspectos: el primero es el empuje personal que llevan hoy en día muchas personas jóvenes, las cuales tienen intención de ser sus propios jefes o de estudiar y trabajar en carreras que les apasionan; el segundo es la apertura de conocimientos que se ha dado por medio de la revolución tecnológica, específicamente el crecimiento del internet, el abaratamiento de equipo electrónico y de la relevancia de proyectos de código abierto en el mundo.

En resumidas cuentas, Ohanian establece los ‘Pequeños Imperios’ como empresas que presentan un servicio o producto novedoso que revoluciona un mercado específico, y que son manejados por grupos reducidos de individuos,

---

4 Thomas, D. & Muldoon, P. (2010). *The Collected Poems of Dylan Thomas: The Original Edition*. Nueva York, NY: New Directions Publishing.

5 Forst, R. & Hollander, J. (1997). *Frost: Poems*. Nueva York, NY: Alfred A. Knopf.

6 Ohanian, A. (2014). Small Empires, Season 1. The Verge. Recuperado de <http://www.theverge.com/video/small-empires>.

convirtiéndose en diminutos monopolios. Además de esto, una empresa de este tipo se basa en resolver problemas que sus fundadores habitualmente encuentran en su vida (el primer aspecto antes mencionado), además de contar con acceso gratis o de bajo costo a las capacidades técnicas para resolverlo (el segundo). Todo esto sigue la filosofía de trabajo descrita por Jason Fried, donde él sugiere que cada quien “rasque su propia comezón.”<sup>7</sup>

Una forma de describir a este tipo de negocios es tecnología disruptiva, y ejemplos de esto serían el crecimiento de drones en el anteriormente costoso campo de la cinematografía aérea; servicios de transporte como Uber y Lyft que desplazan a las compañías de taxi; o el uso de impresión 3d en desarrollo de productos, reemplazando las grandes fábricas de producción de prototipos. Todos estos son productos y servicios innovadores, enfocados en reemplazar mercados que se han estancado, que sobre todo nacieron de la curiosidad y capacidad de sus fundadores de encontrar un mejor camino en un mercado nicho.

Al final del día, un futuro creador tiene que poder responder a la pregunta ¿es este compromiso, este camino escogido, con la innovación suficiente para dar batalla a marcas más grandes y establecidas? Todos aquellos que han creado un nuevo producto, desde Apple hasta Google, de Whatsapp a Instagram, desde intentos fallidos como Myspace a proyectos exitosos como Facebook, y de muchos futuros imperios deben pensar entonces ¿cómo puedo aprovechar mis intereses y mis talentos para destronar a mis más temibles competidores?

---

7 Fried, J. & Heinemeier, D. (2010). *Rework*. Nueva York, NY: Crown Business.

## ¿Qué es Kickstarter?

Para quienes no sepan qué es Kickstarter, se trata de una compañía que ha tomado al mundo por sorpresa, y que ha cambiado de forma dramática la forma en que el capital de riesgo, aquel que consolida los famosos start-ups en incubadoras de negocios, decide apoyar y financiar nuevos proyectos. La compañía funciona a partir de un nuevo término denominado “crowdsourcing”, donde se buscan los recursos de muchos individuos para financiar un proyecto, en vez de buscar un financista principal como se hacía en el pasado.

El funcionamiento es simple –una compañía crea un producto que cree tendrá un mercado, pero no tiene los fondos para llevar su proyecto a producción, ya que no cuentan con inversionistas para ello. La solución del crowdsourcing es entonces llevar a cabo un tipo de preventa: el proyecto se publica en Kickstarter, donde se reciben los pedidos de todos los interesados, hasta el punto que sea económicamente viable venderlo. Si se demuestra que las ventas pueden superar un punto de balance mínimo, se financia, con el mismo dinero de todos aquellos que lo compraron de manera anticipada en la misma preventa. Para ser específico, el método de crowdsourcing significa aprovechar la sabiduría de la multitud,<sup>8</sup> o en este caso, aprovechar los recursos económicos de manera directa.

Lo que esto permite es que proyectos especializados (juegos de mesa, aparatos electrónicos, videojuegos, libros, etc.) en mercados específicos tengan éxito económico y no

---

8 Zoref, L. (2015). *Mindsharing: The Art of Crowdsourcing Everything*. Nueva York, NY: Portfolio.

solo creativo o académico, ya que pueden demostrar que existe un hambre comercial por los mismos. En el modo tradicional, una compañía o inversionista principal decidía si la creación de un equipo de trabajo tenía futuro, basado en encuestas, datos de ventas previos y en su propio instinto (así es como Hollywood decide qué película se producirá y cuál no). El proceso creativo podría recibir luz roja o verde gracias a la compasión de un ejecutivo, que comúnmente no tiene muchos conocimientos en el campo que se está trabajando (por ejemplo, Carly Fiorina y su estadía en Hewlett-Packard<sup>9</sup>). Este modo de financiamiento llevaba a que los únicos proyectos que se llevaban a cabo eran aquellos que tenían una alta posibilidad de tener éxito masivo, dejando relegados muchos mercados nichos.

Lo que todo esto quiere decir es que hoy en día no se necesita de un inversionista, de una corporación o siquiera de una fábrica para alcanzar el éxito. El creativo puede vender su producto directamente al público y recibir el crédito por su invención. Resulta entonces que nos encontramos en un nuevo momento, donde la democratización de la producción podría mostrarse como una revolución tan importante como la democratización del conocimiento.

## **Taxis vs. Uber**

Uber es un servicio de transporte que asemeja la funcionalidad del taxi tradicional, con ciertas características específicas que le permiten ser más eficiente y económica-

---

9 Lee, T. (2015, 28 de Octubre). Carly Fiorina's controversial record as CEO, explained. Vox. Recuperado de <http://www.vox.com/2015/9/17/9346877/carly-fiorina-hewlett-packard>.

mente viable. El funcionamiento de Uber es simple: un enjambre de conductores se registra para proveer un servicio de transporte, y se ponen en contacto con sus prospectivos clientes por medio de una aplicación en el celular. Aquel que quiere hacer uso de esta asistencia pide un carro Uber a su ubicación (la cual el móvil da automáticamente) y le da señal al conductor más cercano de pasar por su nuevo pasajero. Combina la facilidad de pedir comida a domicilio con la conveniencia de un mensaje de texto.

Una de las ventajas principales está en el límite de conductores con los que se cuenta en compañías de taxis, ya que en la mayoría de ciudades el número de taxis está limitado (solo existe un número restringido de placas, y no se permite la emisión de nuevas matrículas) arbitrariamente, por lo que generalmente no existe suficiente oferta de transporte en ciertas situaciones (fuertes lluvias o eventos públicos) y no se cuenta con la demanda necesaria en otras (días feriados y horas no pico). En contraste los conductores de Uber solo trabajan esporádicamente, generalmente cuando necesitan dinero extra o tienen tiempo libre, por lo que la oferta siempre se ajusta a la demanda.

Sin embargo también cuenta con dos grandes fallos: el primero es la falta de entrenamiento y de verificación de antecedentes de la compañía con sus conductores, lo que ha llevado a casos como abusos físicos, violaciones,<sup>10</sup> robos de identidad y chantajes de clientes; el segundo es la falta de tributación en este servicio, ya que a diferencia de un

---

10 Toor, A. (2015, 20 de Octubre). Uber driver found guilty of raping female passenger in India. The Verge. Recuperado de <http://www.theverge.com/2015/10/20/9573003/uber-india-rape-delhi-guilty-verdict>.

taxi, un carro Uber no debe pagar una matrícula especial ni revelar sus ingresos al fisco, convirtiendo al servicio en un tipo de evasión fiscal. Se podría decir que es la evolución lógica, y tecnológica, que Hernando de Soto había descrito como el sector de transporte informal en Perú, hace ya más de 30 años. Simplemente un modelo más eficiente de un viejo conocido.<sup>11</sup>

Uber es un servicio disruptivo, ha empezado a dominar un mercado existente (el transporte personal de individuos) gracias a sus ventajas naturales por encima del titular, el taxi. Sin embargo, su rápida evolución no ha permitido que la legislación requerida, que pueda afrontar los abusos encontrados, pueda ser puesta en pie. Lo que esto sugiere, como en muchas nuevas tecnologías, servicios y productos, es la búsqueda de un camino intermedio, que acomode las necesidades de hoy pero que no comprometa los requerimientos del futuro.

### **El Dron como Avance Tecnológico**

La industria tecnológica que gira alrededor del aparato comúnmente conocido como dron es uno de los mercados de crecimiento más rápido hoy en día. Los drones, oficialmente denominados “Vehículo Aéreo No Tripulado” (cuyas siglas en inglés son UAV), son la evolución de los aviones y helicópteros a control remoto que han existido ya hace varios años. Su repentina popularidad se debe a una serie de factores: principalmente es su disminución de costo, ya que se puede adquirir uno por menos de \$1000; el segundo es

---

11 De Soto, H. (2002). *The Other Path: The Economic Answer to Terrorism*. Nueva York, NY: Basic Books.

su facilidad de uso, que parte del mejoramiento de giroscopios digitales y de las nuevas placas de circuitos que han salido al mercado; la integración del funcionamiento del dron con teléfonos celulares; y bajo costo de cámaras de acción como la conocida GoPro, las cuales se han integrado a los mismos. Todos estos mejoramientos técnicos han permitido que personas sin entrenamiento puedan comprar y pilotear un UAVs fácilmente, con la gratificación adicional de grabar videos de calidad profesional fácilmente.

Actualmente el mercado para drones es sumamente amplio, partiendo de los aficionados como un pasatiempo, y llega a campos como planificación de infraestructura, agricultura, construcción, fotografía, videografía, búsqueda y rescate e incluso estudios ecológicos.<sup>12</sup> Lo que esto significa es que los UAVs deben contar con una amplia gama de posibilidades de configuración como resistencia, altitud, distancia y tiempo de vuelo, y capacidad de carga. En cierto sentido, se podría parecer al funcionamiento de los celulares, donde se tiene una plataforma base (como Android) y se crean aplicaciones que se añaden a la interfaz o sistema operativo. En el caso del dron los elementos básicos son el control remoto, las aspas y los elementos electrónicos internos. Todo lo demás es personalizado.

Aun con todos estos usos se tiene que recordar la razón principal que un UAV, al igual que un celular o una computadora, se vuelven parte de la vida diaria: costo, universalidad y facilidad de uso. Y esta es en verdad la prueba de fuego para cualquier emprendedor que busca innovar. Para

---

12 The Verge (2015). 3D Robotics shakes up the consumer drone market — Small Empires S. 3 Ep. 4. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=2CwdBn0CBPY>.

que un producto o empresa tenga éxito debe valer el dinero que se invierta en comprarlo, debe tener posibilidades donde los límites sean casi inexistentes y, sobre todo, debe ser algo que hasta el menos conocedor de nosotros pueda usarlo. He allí la receta del éxito tecnológico y la innovación.

### **Por qué es importante la Exploración Espacial para Guatemala**

“Nos encontramos en una universidad reconocida por su conocimiento, en una ciudad reconocida por su progreso, en un estado reconocido por su fuerza. Y nos vemos en necesidad de los tres. Nos encontramos en una hora de desafíos, en una década de esperanza y miedo. Una era tanto de sabiduría como de ignorancia.”

Así empieza su discurso el presidente estadounidense John Fitzgerald Kennedy en la Universidad de Houston, Texas, donde da a conocer sus razones para impulsar la carrera espacial, contra la intención de la Unión Soviética de llegar a la luna, en 1962. Sus palabras resuenan tanto hoy como hace más de medio siglo. Kennedy consideraba que era importante ir más allá de donde el ser humano se sentía cómodo, porque creía fervientemente en que el mundo era conquistado por quienes siempre se movían hacia delante, no por aquellos que decidían descansar una vez que su trabajo estaba hecho. La finalidad de esta carrera era simple: organizar los recursos humanos y materiales en pos del desarrollo de una nación.

Claro, no estoy sugiriendo que Guatemala empiece su propio programa espacial, considerando que países como Corea del Norte e Irán no han siquiera conseguido crear

misiles interoceánicos, aun con sus recursos económicos. Eso sería irreal, fantástico. Lo que sí estoy sugiriendo es en aportar unos pequeños granos de arena a la montaña que es la conquista del espacio. Esto entonces no es irreal, sino necesario. Guatemala debe seguir el ejemplo del costarricense Franklin Chang Díaz, del mexicano Rodolfo Neri Vela, del español Pedro Duque y del argentino Fernando Caldeiro. El país debe buscar más allá de sus fronteras, por tierra, mar y aire, e impulsar el talento nacional por el mundo y más allá.

Lo más obvio de nuestra situación es evidente: Guatemala no cuenta con los recursos para impulsar e incentivar esta curiosidad científica. Tampoco cuenta con la atención del mundo como imperativo moral, como lo hacía Estados Unidos en la década de 1960, y ciertamente el país tiene problemas críticos que amenazan su soberanía y supervivencia. Pero no por ello debemos amarrar nuestro futuro con dudas y miedos. Parafraseando a Teddie Roosevelt, debemos aprender a ver hacia el cielo mientras mantenemos nuestros pies firmemente en la tierra. Ciertamente estamos atrasados en muchos aspectos, y continuaremos atrasados en los años que vienen, pero no tenemos intención de quedarnos atrás por mucho más.

## **El Futuro Energético en Guatemala**

Quince centavos. Quince centavos de dólar es el costo del kwh de energía eléctrica en Guatemala, un país donde el salario mínimo apenas ronda por los \$300. En Costa Rica el costo es de doce centavos, con un salario mínimo que ronda \$500. ¿Aún más sorprendente? En Nueva York su costo es

apenas un poco mayor a dieciocho centavos, mientras que el salario mínimo llega a superar \$1500, con la posibilidad de aumentar hasta \$3000 en los próximos meses.<sup>13</sup>

Se debe entender la comparación entonces: Guatemala, un país donde la mitad de su población vive en pobreza, un país que sufre de infraestructura deficiente, debe pagar por su electricidad mucho más que países vecinos y que estados de la Unión Americana.

Las razones de esta desigualdad son muchas, pero así como muchas malas decisiones fueron tomadas para llegar a este punto, de igual manera existen muchas alternativas que pueden ser seguidas para retomar el camino correcto. Mark Jacobson, profesor en la Universidad de Stanford, ha publicado un documento donde se detallan los caminos necesarios para convertir a EE.UU. en una nación dependiente únicamente en energía limpia. Las propuestas se dividen según el contexto de cada estado, tomando en cuenta las fortalezas y debilidades de cada uno.<sup>14</sup>

Claro está, Guatemala no puede seguir un plan concebido para una nación de 300 millones de habitantes, pero sí puede inspirarse en los planes específicos de estados de similar tamaño. Por ejemplo, Florida, Illinois y Pensilvania. La población de cada uno de estos estados se asemeja a la guatemalteca, y poseen características geográficas simila-

---

13 Rose, B. (2015). Tesla's Powerwall Home Battery: The Stuff Worth Knowing. Wired. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=FHswxauDGVg>.

14 Jacobson, M. & Delucchi, M. (2010). *Providing all global energy with wind, water, and solar power, Part I: Technologies, energy resources, quantities and areas of infrastructure, and materials*. Stanford, CA.

res. ¿Las soluciones entonces? Turbinas de viento en tierra y mar, celdas solares en construcciones privadas y públicas. Esto es sin contar las posibilidades propias del contexto nacional, como energía geotérmica, hidroeléctricas o el aprovechamiento de las mareas. Según el estudio, los resultados de esta nueva infraestructura resultarían en cientos de miles de nuevos empleos permanentes, una menor contaminación del aire y en una reducción de costo en la producción eléctrica de hasta un 40%. ¿Ocho centavos de dólar suena mejor que doce, no?

Las preguntas entonces son ¿por qué no se buscan estas posibilidades? ¿Por qué en vez de aprovechar las áreas más áridas del país o nuestras costas y montañas, se busca electricidad a partir del carbón? ¿Por qué Guatemala se aferra al pasado y no ve hacia el futuro?

## **Energía Solar y la Batería Tesla**

Existe un hombre que está revolucionando campos industriales y tecnológicos que se pensaban habían llegado a sus cielos evolutivos. Su nombre es Elon Musk. A través de los años, Musk ha desarrollado proyectos como pago por internet en su compañía PayPal, sedanes eléctricos de lujo en Tesla, paneles solares eficientes en Solar City y viajes al espacio de bajo costo con Space X. Su último anuncio está alineado con la energía solar: la venta al público de la batería llamada Powerwall.

La Powerwall es básicamente una gran batería de litio, la que usan hoy en día los celulares, bocinas de bluetooth y cámaras digitales, que se ancla a la pared. Tesla no es la pri-

mera compañía en vender este tipo de producto, sin embargo cuentan con tres ventajas –la batería cuesta la mitad de lo que cuestan sus competidores, dura muchos más años y cuenta con un estilo estético agradable. Hasta la fecha, productos similares han consistido en agrupar varias baterías de carro en aparejos metálicos poco atractivos y difíciles de instalar, por lo que se entiende la necesidad de una batería que simule más la apariencia de un electrodoméstico (o un Iphone) y no de equipo industrial dentro del hogar. Esto sin mencionar los fallos constantes de sistemas anteriores.

La idea de usar una de estas baterías viene de los diferentes costos de electricidad. Durante la noche, cuando el consumo es más intenso, la electricidad tiene un mayor costo, mientras que en horas de la madrugada es más barata. La Powerwall entonces se cargaría con electricidad barata durante la madrugada, o por medio de celdas solares durante el día. Su beneficio se encuentra según la situación del consumidor, ya que este se vería beneficiado si vive en áreas donde los apagones son frecuentes o donde el precio de la electricidad durante horas pico de uso es sumamente alta (como por ejemplo Hawái, donde el costo del kwh es el triple que en Guatemala).

Este nuevo desarrollo tecnológico indica un nuevo camino en la búsqueda de la seguridad energética del individuo, su familia, su trabajo e incluso de un país. En un contexto donde todos estamos sujetos a los cambios del mercado globalizado, siempre existe un miedo de ser vulnerable a factores externos. Soluciones como la Powerwall son una forma de asegurar el futuro, sin comprometer el presente.

## La Visión (ahora tecnológica) de Thomas Jefferson

Thomas Jefferson, uno de los padres de EE.UU., fomentaba una visión del estado muy particular y contraria a lo que uno de sus contrincantes, Alexander Hamilton (otro fundador americano), proponía. Mientras que Hamilton soñaba con un gran Estado, poderoso, que fomentara el desarrollo de grandes industrias y basado en el sistema inglés, Jefferson veía el futuro de su nuevo país en el crecimiento del pequeño agricultor, donde el individuo sería autosuficiente y produciría solo lo que necesitaba. En el corto plazo fue la visión de Hamilton la que prevaleció, pero es en la era actual donde el sueño de Jefferson empieza a ganar nuevos partidarios.<sup>15</sup>

Cada día se ven más invenciones que buscan la autosuficiencia del individuo por medio del uso de la tecnología. Se crean cultivos hidropónicos y con poco requerimiento de espacio para ser colgados en ventanas, con idea de que cada familia pueda crecer sus propios productos vegetales y frutales. Se hace uso de la impresión 3D para que cada quien pueda llevar a cabo reparaciones en su casa o para fabricar sus propias herramientas. Incluso se llega al punto de poder fabricar casas con maquinaria de bajo costo y de fácil armado, con la facilidad de que cualquier familia puede ahora construir su hogar con poca intervención de especialistas.

Estos adelantos vienen del crecimiento de los proyectos tipo Open Source (Código Abierto en inglés), donde

---

15 Green, J. (2013). Thomas Jefferson & His Democracy: Crash Course US History #10. Crash Course. Recuperado de [https://www.youtube.com/watch?v=\\_3Ox6vGteek](https://www.youtube.com/watch?v=_3Ox6vGteek).

nadie es dueño de una patente y donde nadie debe pagar regalías por licencias intelectuales de las invenciones. De cierta forma, es una democratización del conocimiento y de la producción que ataca el mayor fallo de la teoría Jeffersoniana, ya que en su tiempo pocas personas contaban con todos los conocimientos necesarios para crecer vegetales, frutas, criar ganado, fabricar ropa y construir su propia casa. Ni mucho menos se podían costear todas las herramientas necesarias para ello.

Hoy es diferente. Ingenieros, arquitectos y artesanos enseñan cómo crear maquinaria, construcciones y productos de manera libre y gratuita. El conocimiento es de libre flujo, las herramientas de fabricación están al precio más bajo de su historia y el apoyo comunitario es tan grande que cualquier proyecto cuenta con una multitud de asesores, quienes velarán por el éxito de su prójimo. Es una mezcla tecnológica que podría darle la razón, casi tres siglos después, a la visión de autosuficiencia ciudadana de este presidente americano.

### **El error de los gigantes Informáticos**

Hace ya unas semanas Dell, el gigante productor de computadoras comerciales, decidió comprar EMC, una compañía de almacenamiento de datos, en lo que sería el trato más grande de la historia: \$67 billones. La adquisición fue argumentada por los directores de Dell como un paso adelante en su misión de entregar servicios informáticos en todos los niveles empresariales, y será un escalón en convertir a la empresa en una de las productoras de mayor tamaño en el campo de la computación. Sin embargo, a pesar

de la fusión, pocos analistas consideran la compra como un paso positivo.<sup>16</sup>

Dell parece haber olvidado las lecciones que sus antecesores le han dejado en el camino como migas de pan. Hace 10 años HP, otra productora de computadoras, adquirió Compaq, una empresa de impresión, por \$25 billones, pero terminó generando una ganancia mínima por el esfuerzo. Aun antes Xerox había demostrado este mismo comportamiento, adquiriendo compañías poco fructíferas por cantidades inmensas de dinero, hinchando la empresa pero sin recibir ganancias por los esfuerzos. Ambas compañías estuvieron a punto de entrar en bancarrota por sus esfuerzos equivocados, pensando que aumentar el tamaño de una corporación sería una buena decisión, sin importar el costo y sin considerar la vieja y nueva burocracia ganada.

Desde un punto técnico EMC tiene poco futuro empresarial (tema para otro momento), pero la adquisición por parte de Dell puede que signifique cavar dos tumbas en vez de una. Hoy en día los conglomerados masivos, sean informáticos o no, cuentan con poco espacio para maniobrar. Cuando una empresa que emplea miles de empleados encuentra un problema en el camino, frecuentemente se muestra incapaz de esquivar el obstáculo encontrado, de la misma manera que el Titanic se mostró incapaz de evadir un iceberg. Una empresa masiva no es flexible ni ágil, no puede acomodarse según las fluctuaciones del mercado ni a las necesidades de su cliente. EMC se encontraba cerca

---

16 Metz, C. (2015, 12 de Octubre). Dell. EMC. HP. Cisco. These Tech Giants Are the Walking Dead. Wired. Recuperado de <http://www.wired.com/2015/10/meet-walking-dead-hp-cisco-dell-emc-ibm-oracle/>.

de caer, y al sobrecargar el bote de Dell de manera desmesurada, lo único que han conseguido es que el choque que tendrán en el futuro sea más dañino para ambos.

Los grandes y exitosos gigantes de la tecnología reafirman su liderazgo gracias a su agilidad, competitividad, creatividad, flexibilidad y compartimentalización. Le haría bien a Dell, o a cualquiera de nosotros para ser sinceros, aprender del ejemplo que nos han dado.

### **Jodidos por la Nube**

Es hora de despedirnos de Dell, HP, Cisco, EMC y de IBM.” ¿Por qué?” se preguntarán algunos, si ellos siguen vendiendo y desarrollando productos. Efectivamente, no están fuera del juego por el momento, pero las tendencias del mercado tecnológico son claras: las compañías que han relegado el almacenamiento de información por nube tienen sus días contados.

Por muchos años todas estas compañías se jactaron de vender “soluciones empresariales”, lo que quiere decir que vendían, a precios exorbitantes, servidores y almacenamiento de datos en discos duros a otras corporaciones. El mayor problema de este modelo de negocio, para empezar, era que el producto tenía un costo muy alto, requería ser reemplazado de forma seguida y necesitaba cuartos fríos especializados para poder instalar el equipo. No es un sistema particularmente eficiente. A estas desventajas se le agrega la nueva competencia –el almacenamiento de Google, Amazon, Microsoft y Dropbox. Estos factores se agregan a que las viejas empresas aquí descritas pertenezcan a un mega-conglomerado corporativo, cuyo modelo de nego-

cios se puede redactar como ‘Cogidos por la Nube’, como le llama Ashlee Evans, escritora de Bloomberg. Claro, si el sistema tradicional fuera tan rápido, eficiente y barato como los competidores de nube no habría problema. El inconveniente es que no lo es.

Los principales competidores de estos dinosaurios son otros viejos fósiles que se han actualizado (Amazon y Microsoft) junto a nuevos jugadores informáticos –Dropbox, Facebook y Pure Storage. La mayoría de estos nuevos competidores desarrollaron servicios de nube internos tan grandes, complejos y eficientes que llegaron a la conclusión de que lo más útil era construir sus propios servidores, para luego venderlos. Los otros contrincantes se dedicaron a vender el servicio de almacenamiento por nube a precios extremadamente baratos, gracias al uso de nuevas tecnologías. A todo esto se combina el hecho de que ingresar a internet hoy es posible en casi todos los puntos urbanos del mundo, lo que hace a la nube mucho más atractiva que cargar un disco duro adicional junto a una computadora.

El último clavo en el ataúd de los viejos gigantes fue la incapacidad de adaptación, al no buscar nuevas tecnologías o métodos de trabajo, aferrándose a la vieja escuela. Creo que ha sido evidente que, cuando se habla de innovación, lo importante es hacer uso del sentido común: moverse con la marea, no luchar contra ella.

## **El Internet como Servicio Público**

Hoy el internet ha permeado prácticamente todos los aspectos funcionales de la vida cotidiana en el país. Su utilidad se encuentra desde el ámbito de los negocios hasta las

conexiones personales, además de ser el eje principal alrededor de una serie de revoluciones tecnológicas que han mejorado ampliamente la calidad de vida de aquellos que tienen acceso al mismo. Y sin embargo, es considerado una elección comercial y no lo que es realmente: un derecho básico.<sup>17</sup>

Estudios indican que por cada diez personas que obtienen acceso a la web una persona sale de la pobreza. De igual manera se cree que igualar el acceso encontrado en Guatemala a niveles de países desarrollados podría aumentar el PIB hasta en un 37% y el salario mínimo hasta un total de \$900. En la economía actual el internet se ha convertido en un requerimiento para el trabajador, no algo por lo que se puede optar.<sup>18</sup>

Y no es solo el aspecto monetario el que depende del acceso a la red de información, sino también elementos básicos como la salud y educación. Se estima que el desarrollo del internet podría salvar hasta un millón de vidas en África, y hasta 160 mil en Latinoamérica. De igual manera, la presencia de redes y herramientas de comunicación con las que los niños pueden interactuar pueden ser usadas para rescatar la escasa educación que algunos reciben en el territorio nacional, demostrado ampliamente por el Dr. Sugata Mitra en India.<sup>19</sup>

---

17 Green, H. (2014). Hank vs. Hank: The Net Neutrality Debate in 3 Minutes. Vlogbrothers. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=mc2aso6W7jQ>.

18 Deloitte LPP. (2014). *Value of connectivity: Economic and social benefits of expanding internet access*. Londres, Reino Unido.

19 Mitra, S. (2005). *Self organising systems for mass computer literacy: Findings from the 'hole in the wall' experiments*. Centre for Research in Cognitive Systems. Nueva Delhi, India.

Si estos datos no son suficientes, habría que plantear el siguiente escenario: ¿qué pasa en una empresa cuando su servicio de conexión a internet es interrumpido? La respuesta es simple, esta es paralizada. Una compañía sufre tanto al perder su señal de servicio web como si cortaran su electricidad o agua.<sup>20</sup>

Aun así se entiende porque esta perspectiva no es común, en un país donde servicios como agua y electricidad no son de ocurrencia común en barrios desprotegidos, y donde tener acceso a los tres tiempos de comida no es un hecho para un número inaceptable de la población. Aun con estos contratiempos hay que pensar en que el internet ha pasado de ser el lujo de pocos a convertirse en la necesidad de muchos. El acceso a la web es ahora una condición esencial del mejoramiento de la condición humana, y debe ser visto como tal.

## **El Internet y la Educación**

Al igual que otras tecnologías anteriores, el internet fue visto como la revolución, o salvación, del sistema educativo. De igual manera que la imprenta, la radio y la televisión se ideó la posibilidad de llevar educación de calidad a bajo precio por medio de este nuevo método de comunicación masiva. El problema que se vislumbró fue relativamente sorpresivo: el internet es útil para conocer eventos curiosos, pero no para entender el contexto en el cual estos eventos se desarrollan.

---

20 Patel, N. (2014, 25 de Febrero). THE INTERNET IS FUCKED (but we can fix it). The Verge. Recuperado de <http://www.theverge.com/2014/2/25/5431382/the-internet-is-fucked>.

El escritor John Green lo describe fácilmente y lo trataré de parafrasear con varios ejemplos: gracias al internet sé que el 21 de agosto del año 2017 habrá un eclipse solar; también sé que la reina Victoria puede, o no, haber tenido un tatuaje de un tigre peleando con una pitón; y estoy ahora consciente que María Antonieta quería que sus últimas palabras fueran dignas y elegantes, pero terminaron siendo “pido su perdón, señor” cuando pisoteó el pie de una de las personas que atendían su ejecución.<sup>21</sup> El conocer todo esto no significa que tenga un conocimiento de los patrones de movimiento de cuerpos celestes, tampoco que sepa mucho de la historia del Reino Unido ni mucho menos que sepa todo lo que debería de saber acerca de la Revolución Francesa. Esto se debe a que, igual que en el mundo físico al cual estamos acostumbrados, la red se presenta como una herramienta muy útil para enterarse de pequeños acontecimientos,<sup>22</sup> pero educarse adecuadamente requiere de mayor esfuerzo.

Todo esto se debe a que los pequeños datos interesantes que entretienen a todos en la web son exactamente eso, pequeños e interesantes, y para poder formar de manera apropiada un nivel de educación se debe enseñar el contexto, lo cual resulta generalmente trabajoso, lento y tedioso.

Eso no quiere decir que no es posible, el uso de tecnologías de recopilación de datos permite que portales como Khan Academy sirvan de soporte adicional para maestros y

---

21 Green, J. (2010). Consider the Lemming. Vlogbrothers. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=dfrdyZGFIGs>.

22 Boyd, D. (2015). *It's Complicated: The Social Lives of Networked Teens*. New Haven, Conn: Yale University Press.

profesores, series en Youtube como *Crash Course* permiten entender en lecciones cortas pero instructivas temas de gran complejidad y el estudiante mismo, como independiente, puede buscar tutoriales en temas desde matemática hasta anatomía en línea. El único requerimiento, como siempre, es el hecho de que el primer límite siempre se concentra en el interés: del maestro o instructor de proporcionar información relevante, y del estudiante al buscarla.

### **Creadores de Contenido**

El tiempo en el que el reconocimiento y fama estaba reservado solo para aquellas personas que formaban parte de la industria de entretenimiento tradicional americana ha pasado. Hoy es fácil encontrar celebridades en internet que han generado su fortuna a partir de videos en YouTube, Vine y Twitch, fotografía en Instagram, contenido mixto en Facebook e incluso novelas en blogs particulares y Reddit. Estos nuevos emprendedores son conocidos como Content Creators –Creadores de Contenido– y se distinguen por dos características específicas: es un grupo conformado primariamente por jóvenes y no requirieron de grandes productoras para llegar a sus millones de seguidores.

Tomando como ejemplos se pueden encontrar a comediantes como Jerome Barr, que llega a su público por medio de videos cómicos de 6 segundos o menos en Vine. O Marques Brownlee, quien reseña tecnología, y es visto por millones en YouTube. Se pueden encontrar canales en YouTube donde los protagonistas logran atraer a multitudes de espectadores a sus videos semanalmente –como el usuario

PewDiePie, quien goza de 38 millones de suscriptores en su canal, o FineBros con 12 millones.<sup>23</sup>

El poder de su contenido proviene de elementos personales. Ya sea la explotación de su plataforma como lo hace Barr, de sus conocimientos técnicos como Brownlee o de su estilo excéntrico como en el caso de PewDiePie y FineBros. Cada uno apela a un nicho muy específico no explorado, que se relaciona personalmente con sus vivencias como productor. Esto sigue las tendencias de los últimos años en internet, que indican que el público joven tiende a favorecer la peculiaridad y sinceridad de estos creativos por encima de valores de producción más altos.

Si bien Centroamérica no ha visto un crecimiento tan alto en esta tendencia, primariamente debido al lenguaje, no existe razón para no explorar avenidas alternas de producción de entretenimiento. El rápido crecimiento de canales de habla hispana demuestra la existencia de un mercado el cual se pueda explotar, que evidentemente no requiere de grandes recursos monetarios para explorar, y cada uno de los personajes aquí mencionados lo demuestra. Todos comenzaron su aventura con poco más que una cámara, su computadora y un cuarto para grabar, convirtiendo su relación y honestidad con su público en su mayor atractivo. En Guatemala existe la oportunidad de seguir este camino, ¿por qué esperar?

---

23 Berg, M. (2015). The World's Highest-Paid YouTube Stars 2015. Forbes. Recuperado de <http://www.forbes.com/sites/maddie-berg/2015/10/14/the-worlds-highest-paid-youtube-stars-2015/>.

## **Minecraft: el Mayor Juego del Mundo y su Rol en la Educación**

De forma resumida, Minecraft se puede explicar como un videojuego con geometría similar a bloques Lego, donde existen elementos de la física –como la gravedad– o química –como la combustión. En general se describiría como un mundo tridimensional donde el jugador crea sus propias aventuras a partir del ecosistema que encuentra en este mundo digital y donde elabora sus propias creaciones a través de bloques de diferentes colores y texturas.

Minecraft, gracias a su estilo caricaturesco, cuenta con una popularidad mayor que muchos de sus compañeros en este subgénero de videojuegos, siendo apto para niños mayores de 6. Adicionalmente, las características del juego permiten crear cientos de simulaciones basadas en fenómenos físicos del mundo real, lo que invita al jugador a adentrarse cada vez más.

Entre los elementos característicos se encuentra la progresión de invierno hacia verano, la transformación de materiales básicos en herramientas y productos, generación de biosferas e incluso simulación de principios matemáticos o corrientes eléctricas. Todo esto y más le ha dado una popularidad en muchos salones de clase, popularidad que otros competidores no comparten. Cada día pedagogos encuentran más usos para este software, pasando por simulaciones del cuerpo humano, construyendo una calculadora científica análoga, enseñando conservación del medio ambiente e incluso instruyendo sobre fenómenos geológicos.

Pero el ingrediente más importante en esta receta es la libertad que se le puede permitir al estudiante cuando juega. Puede decidir cooperar con sus compañeros para crear

un mundo exclusivo para ellos o puede diseñar sus propias construcciones personales. Puede elegir entre un modo de aventura típico o sobrevolar y reconstruir el paisaje sin ataduras físicas. Los límites no existen, y esto es lo que invita a la creatividad del estudiante. Tal ha sido su impacto que una copia del software se incluye en las computadoras conocidas como Raspberry Pi, el ordenador más barato del mundo, para ser usado como una herramienta didáctica en comunidades de escasos recursos.

Claro, habrá estudiantes que no tengan interés en esto, o existirán otros que no comprendan las reglas del juego, y esto no tiene nada de malo. Después de todo, el punto de este artículo no es empujar un videojuego como requerimiento curricular, sino recordar que hay muchos caminos en la educación, y no está de más experimentar con algunos de los menos explorados.

### **Computación Cuántica**

“Si crees que entiendes física cuántica, no entiendes física cuántica” comenta Richard Feynman, en una plática universitaria,<sup>24</sup> al describir la complejidad de este campo científico. Esta rama de la física lleva consigo muchas hipótesis que se relacionan con la ciencia ficción, tal como viaje temporal, multiversos y deformación del espacio-tiempo, pero hoy quiero concentrarme en uno de los nuevos usos prácticos de esta teoría.<sup>25</sup>

---

24 Feynman, R. (2011). Richard Feynman on Quantum Mechanics Part 1 - Photons Corpuscles of Light. Narayan Behera. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=xdZMXWmlp9g>.

25 Google (2013). Google and NASA's Quantum Artificial Intelligence Lab. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=CMdH-DHEuOUE>.

La función de una computadora de procesador cuántico es difícil de explicar y viene del fenómeno de superposición cuántica (que nace del principio de superposición, o funciones, como se les conoce en clases de matemática secundaria), donde un objeto puede poseer dos estados al mismo tiempo. Si bien es un fenómeno que solo se entiende a nivel atómico, el principio lógico ha dado nacimiento a esta rama de la computación.

El funcionamiento es simple y complejo al mismo tiempo (irónicamente), y trataré de explicarlo lo más sencillo que pueda. Un procesador regular trabaja datos de forma lineal. Si este procesador quiere combinar los números cero y uno en todas las combinaciones posibles lo debe hacer paso a paso. Usando solo combinaciones de dos números con el 0 y el 1, la computadora creará primero la combinación 00, seguido por la 01, después la 11 y por último construirá la combinación 10 (el orden puede variar). Un procesador cuántico en cambio construye las combinaciones simultáneamente por medio del superposicionamiento, por lo que en vez de hacer uso de cuatro pasos para pasar por todas las combinaciones, este crearía las mismas en un solo paso. Para una persona sería el equivalente de llegar a su destino al caminar a través de cuatro cuartos consecutivos, mientras que otra persona tiene la capacidad de ver los cuatro cuartos simultáneamente sin tener que moverse. Mientras que la computadora tradicional trabaja por medio de binomios, la cuántica ve todas las opciones simultáneamente. De manera drásticamente simple, la eficiencia del sistema actual se equipara a la suma ( $1+1+1+1 = 4$ ) mientras que la propuesta cuántica se vería como una multiplicación ( $1 \times 4 = 4$ ). El resultado es una ganancia de tiempo y de eficacia en procesos computacionales, un salto cuántico.

Este nuevo avance tecnológico es solo otro más de los muchos elementos revolucionarios que hoy se dan en el campo de la ciencia e innovación, y es sin duda uno de los que mayor alcance tendrá a corto y largo plazo en nuestro mundo (ya existen preocupaciones por la nueva capacidad de resolución de encriptación de datos.<sup>26</sup>) Personalmente el ser testigo de este tipo de avances en esta época me llena de esperanza de lo que depara a mi generación, y de las nuevas alturas que alcanzaremos.

## ¿La Industria de Mayor Innovación Tecnológica?

### La Pornografía

Sé que suena extraño decirlo, y mucho más difícil admitirlo, pero es cierto: la industria pornográfica es responsable de muchos avances tecnológicos en el campo de la comunicación y compra de productos, por lo menos en los últimos treinta años.<sup>27</sup>

Tomemos el ejemplo: los formatos de reproducción de videos en cinta VHS, discos tipo DVD y Blu-Ray fueron en su tiempo fuentes de entretenimiento extremadamente costosas, no contaban con apoyo nativo por parte de las grandes productoras cinematográficas y su distribución era escasa. La razón de que se sostuvieran lo suficiente para bajar sus

---

26 Wolchover, N. (2015, 19 de Septiembre). The Tricky Encryption That Could Stump Quantum Computers. *Wired*. Recuperado de <http://www.wired.com/2015/09/tricky-encryption-stump-quantum-computers/>.

27 Metz, C. (2015, 15 de Octubre). The Porn Business Isn't Anything Like You Think It Is. *Wired*. Recuperado de <http://www.wired.com/2015/10/the-porn-business-isnt-anything-like-you-think-it-is/>.

precios de producción y obtener una fácil distribución fue la venta de películas pornográficas, al punto que el 80% de la venta de películas en VHS provenía de cintas obscenas. De igual manera los discos Blu-Ray triunfaron sobre su competidor, el DVD-HD, por el apoyo que la industria de cine adulto le prestó.

Tal vez solo un caso no es suficiente, así que partamos por el segundo: actualmente la compra por medio de internet, con tarjetas de crédito o por servicios como PayPal, es una de las piedras angulares de la industria en internet, sin embargo nada de esto hubiera sido posible si los sitios web que se dedicaban a la venta digital de productos para adultos no hubieran sido pioneros en el cobro a distancia de sus películas e imágenes. Estos comercios digitales dedicaron una amplia gama de sus recursos para crear protocolos de seguridad e infraestructura resistente a robo y persistente ante fallos de seguridad, con tal de poder vender sus producciones por medio de internet. Y todo mucho antes de Ebay, Alibaba o Amazon.

Qué tal si para seguir el patrón vamos con los siguientes desarrollos: la industria pornográfica es en realidad el campo de producción de licencias intelectuales con mayor seguridad anti-piratería en el mundo, y fueron el mercado de apoyo principal para las cámaras digitales cuando entraron por primera vez al mercado mundial, reemplazando cámaras con negativos.

La razón por la que el complejo pornográfico se mantiene siempre al frente del campo tecnológico es porque aquellos que se encuentran involucrados en el mismo desestiman el modo de operación típico de una compañía: la misión y visión, planes a corto, mediano y largo plazo, o las

estrategias de mercadeo. En vez, dedican sus energías a innovar y experimentar con nuevas tecnologías, porque es de esto de lo que depende su industria.

# La coyuntura económica guatemalteca y prospectiva 2015:

Un análisis heterodoxo (\*)

Edgar Balsells

Astrid beltetón

## Aclaraciones preliminares

El presente documento consiste en una actualización de otro con igual título publicado a finales del primer semestre 2014, que tuvo como sustento un marco teórico más amplio y profundo, y buscó con ello llevar al lector hacia las nuevas visiones prevalecientes en América Latina y el mundo en relación con el tratamiento de la política económica y de los asuntos de interés colectivo.

En virtud de que la dinámica de la coyuntura es tan cambiante, es necesario explorar lo referente a la nueva realidad internacional para comprender la nacional. A nivel del exterior, los precios más bajos del petróleo y la recuperación de Estados Unidos han proporcionado cierto impulso en la demanda interna en algunas partes de la región, sobre

---

\* Artículo publicado originalmente por FLACSO, Guatemala y autorizado para reproducirlo en el libro: Universidad y Realidad de la USAC.

todo a Guatemala por ser un país importador de petróleo y la nación del Norte su principal socio comercial.

Paralelamente, los escenarios internos son cambiantes respecto del informe del año pasado. De esa cuenta, ahora se plantea una revisión de la crisis institucional derivada de las acciones de la Fiscalía contra Impunidad (FECI) y de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), en relación con el desmantelamiento de una red de corrupción conocida como “la Línea”. Dicha red operaba dentro de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), inmersa en la estructura aduanera. Los hallazgos originaron una crisis institucional y política.

Bajo este escenario se plantea un conjunto de reflexiones de política pública, en virtud de que el desenlace de los acontecimientos hasta la segunda semana de junio de 2015, se centra en un conjunto de propuestas anticorrupción y en busca de la transparencia que persigue, además, la Reforma del Estado.

Quienes elaboramos este informe hemos sido partícipes de una variedad de mesas de discusión, foros y talleres relacionados con temas tales como: el capital humano, la modernización institucional, la reforma del Estado, la reforma del servicio civil guatemalteco, la reforma de los sistemas de contrataciones, e incluso en temas de alta discusión política, tal es el caso de las reformas al tema electoral y de partidos políticos y a la seguridad y la justicia.

A partir de marzo del presente año, se consolida el Área de Política Económica en FLACSO-Guatemala. En ese contexto surge el presente trabajo que, al final, aporta una serie de conclusiones y propuestas de grandes orientacio-

nes en relación con lo que llamaremos la transición política guatemalteca después del 16 de abril, fecha que constituye un parteaguas del movimiento social que hoy es altamente exigente en cuanto a la búsqueda de medidas que frenen la corrupción y amplíen el control ciudadano y la democracia. Por tal razón, y porque desde el enfoque heterodoxo del tratamiento de la problemática económica, no se puede permanecer absortos, ni autistas ante las demandas urbanas ciudadanas que históricamente han sido las propulsoras de cambios en el ambiente político e institucional del país, desde la vida independiente.

## **I. Apuntes sobre el pensamiento heterodoxo en ciencias sociales para analizar la actual coyuntura**

Al analizar la coyuntura económica y, principalmente, las medidas de política correspondientes, la postura heterodoxa se preocupa por consolidar criterios de tipo regulatorio aplicables al ámbito.

En esta época, por ejemplo, los temas de protección al consumidor y el fomento de la competitividad están en un primer plano. Al respecto, Lekachman, un autor que pertenece a esta escuela, propuso desde hace varias décadas lo siguiente:<sup>1</sup>

- Las asociaciones industriales debieran admitir que el gigantismo de las corporaciones es dañino, precisamente para la competencia y para el consumidor.

---

1 Se efectúa aquí un análisis de las reflexiones de Lekachman sobre el capítulo en torno a “la socialización de los economistas”, págs. 77-119. Véase Lekachman, Robert (1991) *Jaque a los Economistas. Por qué los expertos nunca resolverán nuestros problemas*, editorial Cuatro Vientos, Venezuela.

- Los subsidios del Departamento de Agricultura distorsionan los precios y, a la larga, destruyen la eficiencia.
- Gremios como el de los médicos y los abogados debieran ser re acreditados periódicamente, con participación del público, y depurados en sus integrantes cuando se trate de miembros incompetentes y deshonestos.
- En el caso de los contratos de planta de los profesores universitarios, ello daña la calidad de la Facultad.<sup>2</sup>
- Que las campañas políticas debieran ser lanzadas tan solo con base en pequeñas contribuciones de los votantes, y no sujetas al financiamiento de los grandes monstruos corporativos y al *lobby* de Washington.
- Que la educación siga siendo pública y de calidad, y que se eliminen las desigualdades de incorporación del alumnado.
- Se adversa la postura neoclásica moderna de proveer bonos escolares a los padres de familia, provenientes del Impuesto Sobre la Renta.
- Para la mayoría de las democracias capitalistas, es preferible expandir los derechos que ampliar los mercados: jubilación con pensiones de seguridad so-

---

2 Nótese el alcance de esta aseveración. Si bien la lógica apunta a que debe existir carrera administrativa y académica, ello debe ser impulsado bajo estrictas evaluaciones del desempeño, y de cara a la sociedad, siendo que Lekachman pareciera criticar la proliferación de “cuerpos autónomos” por doquier, asociados a prácticas gremiales de mercado, pero que a la larga permean el *performance* organizativo.

cial incrementalmente liberales, beneficios de compensación de cesantía, cupones de alimentos, e incluso, pese a sus humillaciones, el bienestar público.

En relación con los grandes conglomerados económicos, Lekachman afirma que las distorsiones que genera su accionar dominante mundial amerita regulaciones para fines de competitividad e impositivas. Por ejemplo, subraya el fenómeno de los Precios de Transferencia,<sup>3</sup> que es de suma actualidad alrededor de la discusión tributaria guatemalteca actual.



El autor alerta que la complacencia por esas distorsiones es probablemente una lamentable equivocación:

---

3 En inglés "Transfer Pricing", es explicado en el libro como la manipulación de precios que se cobran entre sí las subsidiarias de una misma multinacional en distintos países, con el fin de disminuir impuestos.

... porque los conglomerados juegan misteriosos juegos de fijación de precios, los que arrojan serias dudas acerca de la eficiencia técnica de sus operaciones. El objetivo financiero del juego es el de desplazar tanta utilidad como sea posible desde jurisdicciones altamente impositivas a países de tributación baja. Aquí es donde entran en juego las maravillas de las transferencias de precios.<sup>4</sup>

Como se observa, lo que se busca es precisamente “hacer mercado” pero bajo marcos ordenados, en el sentido de evitar la depredación de los competidores más débiles, o los que están entrando con diversas desventajas en una actividad económica determinada; siendo entonces que la postura heterodoxa o alternativa, aboga por una política económica activa y por la planificación del desarrollo.

El tema de las posturas y mentalidades y el examen de los juicios de valor resulta ser un ejercicio esencial para el análisis crítico y heterodoxo, principalmente cuando los neoclásicos aseveran que sus principios, ideas y propuestas de política navegan por el terreno de la neutralidad y la asepsia de “lo político”.

Se asume que, “para toda clase de investigación social la visión establece el escenario, y las personas el reparto”.<sup>5</sup> Siendo así, este tema es esencial para la economía y el análisis económico heterodoxo, puesto que otras disciplinas sociales lo dan por sentado desde hace mucho tiempo, al igual que la economía política. Desde esta perspectiva se concluye que, cuando se cree que la fuerza tan sólo centrada en el individuo constituye el núcleo y la base sobre la que se apoya todo el análisis ulterior, se está ya en problemas.

---

4 *Ibid*, pág. 136.

5 *Ibid*, pág. 18.

Para analizar la coyuntura guatemalteca hay que resaltar la importancia del tratamiento del tema de *lo dinerario*. Se subraya lo anterior puesto que es un tema casi olvidado por las ciencias sociales, que se preocupa por el *habitus*, el poder, la interacción y las estructuras sociales, pero sin adentrarse en el fetiche dinerario que constituye uno de los temas torales de toda relación social.

El anterior es uno de los temas en donde surgen grandes divergencias entre los enfoques ortodoxo y el heterodoxo: el conocimiento de lo dinerario, principalmente en el tratamiento del mismo mediante las políticas monetarias, cambiarias y crediticias; es decir, de las que tratan sobre la trillada “estabilidad macroeconómica”, resulta vital.

Suele dejarse este campo de estudio y sistematización a la economía institucional y ortodoxa, mientras que los expertos en ciencias sociales analizan otros campos sin indagar las imbricaciones que tienen, por ejemplo, la política monetaria y financiera en relación con el desarrollo económico y social. Es importante admitir la notable vigencia de la escuela monetarista en el estudio de la coyuntura económica, su prospectiva y las recomendaciones de política económica.

En Guatemala, dicha escuela ha sido dominante a lo largo de estos veinticinco años de historia democrática.<sup>6</sup> Ello deviene del hecho que la opinión pública y la tecnocracia reinante desviaron la atención del tratamiento del empleo y la renta, sustituyéndolo por un tratamiento ortodoxo del tema de la estabilidad y de las políticas antiinflacionarias.

---

6 Véase: Balsells, E. (2012), “Evolución de las teorías económicas de los tecnócratas guatemaltecos y su repercusión en el desarrollo del país en la historia reciente”, tesis de Grado para optar al título de doctor en ciencias políticas y sociología, Pontificia Universidad de Salamanca, Madrid.

Es así como la injerencia de los bancos centrales en el diseño de la política macroeconómica fue determinante, y sus tecnócratas pasaron a ocupar las más importantes poltronas ministeriales, e incluso, las de las antiguas oficinas vinculadas con la planificación nacional, las finanzas públicas y los gabinetes económicos, así como del pensamiento académico predominante.

Las recomendaciones fueron entonces, y siguen siendo para Guatemala: apearse a las reglas monetarias y fiscales, y dejar de lado la discrecionalidad de las políticas. Es así como la moda de “constitucionalizar” candados restrictivos se estrenó en Guatemala con la introducción en 1994, de un nuevo artículo constitucional: el 133, que prohíbe el financiamiento del Banco de Guatemala al Gobierno Central.

Una tesis central de la economía heterodoxa se refiere precisamente a que “nunca han existido los mercados laborales o de bienes en verdad libres”:<sup>7</sup>

Hoy pocos defienden siquiera el libre tránsito de la mano de obra, y mientras los países industriales avanzados sermonean a los subdesarrollados sobre los vicios del proteccionismo y los subsidios gubernamentales, ellos mismos han estado más dispuestos a abrir mercados en países en desarrollo que a abrir los propios a los bienes y servicios que representan ventajas comparativas al mundo en desarrollo.<sup>8</sup>

Definitivamente, en el tratamiento de los mercados laborales están las más importantes diferencias entre un enfoque ortodoxo con similitudes al perteneciente, y ya basado, “Consenso de Washington”, y un enfoque que se

---

7 *Ibid*, pág. 11.

8 *Ibid*, pág. 11.

apegue al reconocimiento de las rigideces que persisten en el mundo desarrollado y en desarrollo.<sup>9</sup>

La ventaja de la visión heterodoxa es que se pueden identificar y asociar más fácilmente los estrechos vínculos entre política y economía, y de éstas con la sociedad y las instituciones. Y es que la economía de mercado no es un fin en sí mismo, sino un medio para otras finalidades de corte más democrático y de contenido social.<sup>10</sup>

Las sociedades necesitan de un papel activo por parte del mercado. Esa función requiere de decisiones políticas por lo que no puede reducirse a una función técnica o administrativa según Polanyi. Es por eso que interesa tanto el papel del dinero en la economía, pues los monetaristas pretenden trabajar con reglas y evitar la discrecionalidad, no obstante, como frecuentemente fallan en ello, se oscurece el vasto papel político de los bancos centrales que tienen una autoridad cuasi religiosa y oracular.<sup>11</sup>

---

9 La controversia de “sticky wage story” versus “flexible wage story”, es quizás uno de los temas predominantes dentro del formalismo de los modelos matemáticos utilizados entre neokeynesianos y heterodoxos y ortodoxos, respectivamente. La primera se refiere al reconocimiento de que en el mundo moderno los trabajadores sindicalizados y organizados son toda una realidad que no se puede negar; mientras tanto, los neoclásicos defienden la necesidad de que los precios, los salarios y principales variables macroeconómicas sean flexibles y encuentren su equilibrio en el juego de los mercados. Autores neokeynesianos de gran talla como Richard Clarida y Jordi Galí, exponentes de la economía monetaria, aceptan incluso el uso del modelo de expectativas racionales, su principal diferencia con la escuela neoclásica es el uso del postulado de “salarios pegajosos” o “stickywages”; lo que tiene importantes repercusiones econométricas y de política económica y pública.

10 Recomendamos el reciente estudio de la Fundación Friedrich Ebert: *Manual de la Democracia Social*, en donde se toman en cuenta criterios políticos y de organización, para adaptar la economía al entorno de las modernas sociedades actuales del hemisferio occidental.

11 Véase G., W. (1987), *Secrets of The Temple: How the Federal Reserve Runs the Country*, Simon & Schuster, New York.

El papel de la banca central y del dinero resultan ser clave y, a su vez, retratan de cuerpo entero las contradicciones entre el monetarismo de Friedman, preocupado por el férreo control monetario y las utópicas ideas libertarias de Ludwig von Mises. La siguiente cita así lo expresa:

La banca central redujo el automatismo del patrón oro a una mera pretensión. Ello significaba un circulante centralmente administrado; la manipulación sustituyó el mecanismo autorregulado de provisión de crédito, aunque el dispositivo no era siempre deliberado y consciente. Cada día se reconocía más que el patrón oro internacional podría ser autorregulado sólo si los países singulares renunciaban a la banca central. El único defensor consistente del patrón oro puro que en efecto aconsejó este paso desesperado fue Ludwig von Mises; si se hubiese seguido su consejo, las economías nacionales se habrían convertido en un montón de ruinas.<sup>12</sup>

En esa misma línea se coincide con Alicia Girón, investigadora y profesora de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, quien es quizás una de las más connotadas exponentes de estas preocupaciones en torno de lo monetario y la economía real:

En América Latina se requiere una discusión más profunda en torno al poder monetario que tiene una economía que recibe empréstitos en una divisa no creada por la autoridad monetaria local. En este trabajo se parte de la visión post-keynesiana del dinero endógeno; es decir, el poder monetario de la autoridad central circunscribe el circuito productivo de la expansión capitalista en el país respectivo, y es el dinero-crédito el que caracteriza a una economía monetaria, independientemente del período histórico.<sup>13</sup>

---

12 *Ibid*, pág. 255.

13 Girón, A. (2006), "Poder y Moneda: Discusión Inconclusa", en *Confrontaciones monetarias: marxistas y post-keynesianos en América Latina*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –CLACSO–, Buenos Aires, pág. 30.

Continuando con Girón, se plantea que el debate acerca del poder monetario hegemónico se basa en una economía que está inserta en un circuito monetario internacional y tiene que transferir sus ganancias, para cerrar este circuito, en divisas no creadas por la autoridad central.

En el análisis de coyuntura, se ve con tanto interés la posición financiera del sector externo que, incluso, compensa el déficit en el sector real conocido como “déficit de la balanza comercial”. Y es que, como se observa a lo largo del discurso tecnocrático reciente que optó por el paradigma del ajuste estructural desde el segundo lustro de los años ochenta: la escasez de divisas es lo peor que le puede pasar a la estabilidad macroeconómica moderna, en virtud de que el sistema se basa en exportaciones de bajo valor agregado y abundante importación para el consumo y las existencias de insumos, equipo y maquinaria que sostienen la producción agroindustrial y de industrias livianas orientadas a la región centroamericana.

En el medio se escuchan por ejemplo, las contradicciones entre la economía austríaca comandada por Ludwig von Mises, y el monetarismo comandado por Milton Friedman. Dichas contradicciones surgen precisamente porque el tema monetario rebasa el común denominador de las preocupaciones por la inflación.

Por aparte, el Estado garantiza el valor de la moneda y fija la tasa de interés<sup>14</sup> y la eficiencia marginal de la sociedad:

---

14 Esta es una afirmación de Alicia Girón, *op. cit.*, pág. 34; nosotros la aplicamos al medio, aseverando que uno de los instrumentos determinantes de fijación es el de la denominada “tasa líder, de política monetaria”, que constituye el punto de partida de las demás tasas de interés, y es a la vez determinante, como medida del riesgo país, y de la cotización de los bonos públicos, siendo a la vez un refugio atractivo para el masivo influjo de capitales, provenientes de los réditos de los grandes capitalistas guatemaltecos, quienes huyen de las bajas rentabilidades financieras en el mundo desarrollado.

Tales postulados son totalmente contrarios a la posición ortodoxa del pensamiento hegemónico actual, donde el manejo monetario y cambiario aparenta ser “neutro”, impoluto y técnicamente manejado por órganos tecnocráticos autónomos y donde el dinero es exógeno al circuito económico, y el Banco Central tiene como misión única controlar la inflación.<sup>15</sup>



---

15 *Ibid*, pág. 34.

El gran problema es que los círculos académicos se pliegan a la ortodoxia en materia de la naturaleza del dinero, como una mercancía “neutra” que juega un papel fuera de la dinámica del Estado y del poder político; estos al mostrarse indiferentes de su tratamiento, les cuesta edificar y proponer políticas vinculadas a la búsqueda de empleo y de dignificación del nivel de vida de las grandes mayorías de la población. Y es que si no se visualiza el epicentro de la crisis, las propuestas son solo paliativos. Así lo hace ver Alicia Girón:

... las reformas financieras y económicas, predominantemente de carácter ortodoxo, han penetrado hondamente en las características de las políticas monetarias, fiscales y financieras, en cuanto a tasas de interés, tipos de cambio, estas políticas promovidas por los organismos financieros internacionales con ayuda de los estados han llevado a largos períodos alternativos de crecimiento, recesión y deflación de las economías.<sup>16</sup>

Lo más importante y motivante para la investigación es la conclusión sobre esta situación: la necesidad de que los círculos académicos se interesen por escudriñar en la *No neutralidad del dinero*, y su funcionamiento como “institución social” estrechamente ligada con el análisis de la realidad de la economía monetaria y productiva, con el desenvolvimiento del sistema y, por ende, con los procesos de financiación del desarrollo.

Uno de los puntos y preocupaciones centrales del modelo ortodoxo reside en su descanso en la flexibilidad cambiaria, en la masiva entrada de importaciones y el influjo de divisas. Ello obliga a adoptar políticas fiscales y hacendarias

---

16 Girón, A., *op. cit.* pág. 41.

restrictivas que expelen mano de obra de los empleos formales y contraen la demanda agregada.

Si se observa, estos procesos contractivos vienen después de otros procesos en dirección inversa, siendo que el sistema se regulariza mediante la expulsión de mano de obra, el cierre de empresas, el incremento de deudas privadas y públicas, y diversos impactos en el incremento de pobreza en grandes masas poblacionales.

Considerando lo anterior, se concluye que “la Moneda” es una creación del Estado, es poder, y el poder es “monetario”. Asimismo, “el dinero es endógeno”, siendo que la banca central existe para asegurar su convertibilidad;<sup>17</sup> es decir, acomoda dinero para préstamos de bancos del sistema.

En relación con las crisis y las políticas actuales, se parte de la premisa que con tipos de cambios flexibles y libre movilidad internacional de capitales, la política monetaria se convirtió en el factor determinante del equilibrio externo, en tanto que la política fiscal se encarga del interno.<sup>18</sup>

Los modelos de *endogeneidad del dinero* rompen con el paradigma central de la ortodoxia y del control de la inflación por razones como las siguientes:

Adicionalmente, los compromisos del banco central con la estabilidad financiera, y la conveniencia de otorgar el préstamo de última instancia antes de que las

---

17 Véase el interesante estudio de Parguez, A. (2006), “Moneda y Capitalismo: La Teoría General del Circuito”, en Girón, A., coordinadora, *Confrontaciones monetarias: marxistas y post-keynesianos en América Latina*, editorial CLACSO, Buenos Aires, pág. 51.

18 Véase Mantey Bastón María y Noemí Levy, coordinadoras (2005), *Inflación, Crédito y Salarios: Nuevos Enfoques De Política Monetaria para Mercados Imperfectos*, pág. 5.

crisis se manifiesten, han determinado que la oferta de base monetaria responda a la demanda de crédito, y en última instancia al nivel de la actividad económica; y que la causalidad no se dé en la dirección contraria, como supone el modelo convencional de política de la banca central.<sup>19</sup>

Tal y como lo demuestran diversos esfuerzos de economía heterodoxa, al invalidarse la cuasi sagrada teoría cuantitativa del dinero<sup>20</sup> pilar del pensamiento neoclásico, deben buscarse otras explicaciones posibles a la inflación así como reconsiderarse las políticas vinculadas al desarrollo económico y social, principalmente, al proceso de su financiación. Estos pensamientos chocan contra los postulados predominantes neoclásicos al no considerar la inflación como un fenómeno esencialmente monetario, sino como uno determinado por el marco institucional y el poder sobre el *dinero*.

Cuando se considera esa rigidez y se admiten las fallas del mercado y la inflexibilidad salarial, las explicaciones son muy distintas y, por lo tanto, las soluciones se vuelven más integrales y profundas.

En tal sentido, la inflación en el modelo heterodoxo es un fenómeno que forma parte de la pugna distributiva del sistema. Así lo consideraron Raúl Prebisch y la Escuela de la CEPAL desde los años cincuenta.

---

19 *Ibid*, pág. 7.

20 La *teoría cuantitativa del dinero* es quizás el pilar fundamental de la política neoliberal, junto a la concepción del Estado como “Estado gendarme”; es decir, con una función obligatoria de tener el control de la seguridad y el monopolio de la fuerza. La *teoría cuantitativa* plantea que la inflación tiene una sola causa: la monetaria y, por lo tanto, hay que controlar todas las raíces de monetización, salvo la entrada de capitales externos, que es a la larga la única fuente de creación de masa monetaria, cuando la economía esté totalmente liberada. Esto último se conoce como *Enfoque Monetario de la Balanza de Pagos*, siendo su pionero Harry Johnson de la Universidad de Chicago.

Por otra parte, es importante redimensionar la importancia de lo productivo, a efectos de revalorizar un nuevo modelo alternativo para el futuro, que se sustente en el empleo y en la sostenibilidad de la balanza comercial como factores de primer orden.

Al respecto, hay que recordar que el fin de la etapa de sustitución de importaciones que impulsó la industrialización latinoamericana originó, mediante las políticas del consenso de Washington, la liberalización de los mercados y la minimización de la intervención estatal, lo derivó en crisis financieras, al punto que hoy la reactivación latinoamericana se observa con base en la antañona “etapa de crecimiento hacia afuera”; es decir, vendiendo productos primarios principalmente a las pujantes economías asiáticas.

Esta etapa, en su definición actualizada, consiste en la intensificación de los vínculos comerciales de América Latina con Asia, especialmente, China e India. Por ejemplo, los intercambios comerciales entre Brasil y China se triplicaron entre 2006-2010, según lo apunta Salama;<sup>21</sup> sin embargo, esto ocurrió bajo una relación asimétrica de vendedor de materias primas el primero, y exportador manufacturero el segundo.

Y es que cuando se leen las revistas empresariales, éstas avizoran el cúmulo de oportunidades que van desde el Río Bravo hasta la Patagonia, tomando ventaja de la ansiada *inversión extranjera directa*. Los empresarios hablan de oportunidades vastas, por ejemplo, en el norte de México, tomando ventaja de dicha deslocalización; pero cuando

---

21 Véase a este respecto: Salama, P. (2012) “Preguntas y respuestas sobre la crisis mundial”, en *Revista Nueva Sociedad*, No. 237, Buenos Aires, pág. 51.

se analizan los estudios serios de economistas mexicanos, también subrayan el tema de la desindustrialización de ese país.

René Villareal, un experto mexicano en industrialización, asevera en su libro más reciente,<sup>22</sup> que México ha caído en un estancamiento estabilizador crónico (estabilidad sin crecimiento), producto del agotamiento del *modelo aperturista macroestabilizador* y del *Estado minimalista*.

Nótese cuán parecidas son esas apreciaciones para Guatemala actualmente, pues ha seguido patrones de políticas y de apertura semejantes a las del caso mexicano, siendo que ambos países, junto a El Salvador y Honduras, se encuentran fuertemente acoplados con la economía estadounidense.

Como puede verse, Villareal plantea un nuevo modelo de crecimiento, competitivo e incluyente, basado en la reindustrialización como un motor del desarrollo. Por ello, se insiste para Guatemala desde hace varios lustros.<sup>23</sup>

La temática de la economía del conocimiento, que se ocupa del desarrollo de las fuerzas productivas, plantea que la industria es el pivote del crecimiento económico, lo que inspiró desde la década de 1950 los esfuerzos de la escuela económica latinoamericana en pro de la industrialización. Sin embargo, en el nuevo reacomodo de la globalización y las “políticas heterodoxas” que actualmente se practican en

---

22 Véase Villareal, R. (2013), *El Modelo Económico del Cambio: Crecimiento competitivo e incluyente y la reindustrialización de México*, Amazon, México, D. F.

23 El autor de este trabajo ha sido miembro de la Comisión de Industria de CONCYT y su tesis de grado fue precisamente sobre industria y política industrial.

Ecuador, Bolivia y otras latitudes, subyace la preocupación sobre si éstas son sostenibles, debido a que el patrón material que las sustenta se basa en una acumulación extractivista, fundada en el modelo primario exportador.

Para finalizar, es una realidad que dentro de la actual coyuntura Guatemala necesita de, por lo menos, una definición de su modelo neoextractivista, basado en el monocultivo, la minería y la proliferación de proyectos de generación eléctrica, en busca de mejorar, primero la recaudación de ingresos no tributarios e insertarse en el campo diplomático y globalizador de las economías en transición.

## **II. Comprendiendo la coyuntura económica: la racionalidad de la política económica actual**

Acerca de la política económica convencional, que para el caso guatemalteco hoy puede ser calificada como “ortodoxa”, destaca la fuerte apreciación del quetzal, que en la actual coyuntura se cotiza al gran público en el sistema bancario a Q7.52 por dólar.

Es importante aclarar que los informes oficiales del Banco de Guatemala descansan en promedios que son jalados por los grandes tenedores de dinero, pues se sabe que Guatemala es un país con desigualdades extremas. Ello amerita trabajar con patrones estadísticos modales como los tipos de cambio, las tasas de interés y otras variables que afectan a los sectores populares.

En tal sentido, los informes oficiales indican de que el tipo de cambio ha llegado a un mínimo de apreciación de Q7.62 por dólar; sin embargo, tan solo hay que ir a cualquier agencia bancaria del Banco Industrial o BANRURAL, para corroborar que cualquier ciudadano de a pie que

quiera cambiar dólares es castigado con tasas que llegan a Q7.52, e incluso en bancos pequeños como el Banco Azteca, apenas ofrecen Q.7.20. Asimismo, las casas de cambio que se ubican en el aeropuerto internacional La Aurora, son incluso más especulativas pues toman ventaja de su posición monopólica.

El fenómeno de la apreciación guatemalteca contrasta con la acelerada devaluación del peso mexicano, lo que impacta en el comercio, principalmente, en las zonas fronterizas de San Marcos y Huehuetenango. Según el diario *Prensa Libre*, por ejemplo,<sup>24</sup> en febrero último, por cada dólar se entregaban 14 pesos, mientras que en las últimas semanas, la cotización es de 16.05 pesos por dólar.

En una publicación reciente de la Cámara de Comercio,<sup>25</sup> se dio a conocer un interesante análisis de los mercados internacionales, firmado por Neil Irwin en el *New York Times*, que destaca el fantasma de la deflación y las recesiones, así como la caída de los precios del petróleo.

Como bien se sabe dentro del análisis económico, la caída de un insumo tan importante como el petróleo, si bien impacta en diversas variables de países petroleros, como Venezuela y México, golpea favorablemente a países en desarrollo no petroleros como Guatemala. Si ello se suma a las tendencias de apreciación monetaria, hay factores propicios para una baja generalizada de precios por estas vías, y un incremento de las importaciones.

---

24 *Prensa Libre*, 17 de marzo de 2015.

25 Véase: “¿Qué hacer cuando todo baja?”, por Edgar Balsells, *Revista de la Cámara de Comercio*, Número 168, 2015.

El artículo también menciona el tema coyuntural de la baja de los precios del petróleo y la gasolina, así como la baja del dólar estadounidense y de diversos productos de consumo e insumo básico, como los metales y materiales para la construcción e infraestructura, respectivamente.

Desde el punto de vista de la economía mundial, y específicamente la europea, el analista Moisés Naim comenta los impactos de la caída del euro y de los precios del petróleo:<sup>26</sup> en julio de 2014, un barril de petróleo costaba 114 dólares; ahora cuesta 57; en el último año, el euro se ha devaluado 23% respecto del dólar estadounidense.

Se entiende entonces, que si el quetzal se ha apreciado respecto del dólar estadounidense, dicha apreciación ha viajado a mayor velocidad en relación con el euro; por lo tanto, al menos en teoría, serían más baratos los productos importados de Europa que de Estados Unidos.

Las opiniones de Naim apuntan, como era de esperarse, a la reactivación de la capacidad productiva europea, pues una devaluación favorece la capacidad exportadora de la región, y como se asiste a una coyuntura de baja inflación y de precios bajos del petróleo, la situación no se agrava por la vía de importaciones más caras.

Otra variable que sigue de baja es la tasa de interés. Por ejemplo, las tasas de los bonos del tesoro del gobierno de Estados Unidos, a largo plazo, se encuentran cotizados en 2.8%, cuando era de 4% a finales de 2013.

Al parecer, la Reserva Federal, el banco central de Estados Unidos, ya se está preparando para un encarecimiento de las tasas de interés debido a mejores proyecciones en el mercado laboral, mientras que el mundo se encuentra aún

---

26 Véase: "Cae el euro, sube Europa", *El País*, España, 14 de marzo de 2015.

entre dos aguas: por una parte, jalado en estos momentos por ciertos niveles de reactivación estadounidense; pero por otra, los mercados europeos, y el propio banco central europeo, intentando remar más rápido para acercarse un poco más a los avances logrados por dicho país y dejar las malas costas de la crisis del 2008-2009.

Para Guatemala, la apreciación puede representar diversos riesgos. Por ejemplo, es común escuchar de los asesores bancarios, que la baja del dólar es un buen momento para tomar créditos en esapreciada divisa.<sup>27</sup> Los analistas recomiendan, además, invertir a corto plazo, a la par de tomar préstamos en dólares. La dolarización es notable en el momento actual, en virtud de que se estima que los préstamos en esta divisa representan 38% de los créditos otorgados en moneda local, según la misma fuente.

En la recaudación fiscal, la prospectiva plantea de nuevo la ocurrencia de una brecha que incluso, viene a ser contenida de forma muy tempranera por el propio presidente de la República quien en lugar del ministro de Finanzas Públicas, anuncia un proceso más agresivo de contención del gasto.

En un análisis realizado en entrevista junto al viceministro de finanzas públicas Edwin Martínez, dirigida por Gustavo Berganza y Juan Luis Font<sup>28</sup> se desprenden las siguientes conclusiones sobre la apremiante situación:

- El ritmo del gasto no está en consonancia con el ritmo de los ingresos; ello fue advertido en la ex-

---

27 Véase: “Baja del dólar propicia época para financiarse”, *Prensa Libre*, 16/3/2015.

28 Programa televisivo “A las 8:45” de *Canal Antigua*, 18 de marzo de 2015.

posición de motivos del proyecto de presupuesto 2015.

- La base de ingresos se concentra en los tributarios, cuya estimación asciende a Q54,701 millones; sin embargo, hay descuentos en esta cifra, y quedan libres Q52,430 millones, que se denominan *Ingresos Tributarios Netos*. En tal sentido, hay Q2,271 millones que quedan pignorados según las disposiciones de la política económica, por ejemplo: la acreditación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a los exportadores.
- El endeudamiento público total asciende a US\$ 15,000 millones, repartidos casi en forma equitativa entre préstamos externos y deuda bonificada, en poder de los bancos del sistema.
- La creciente adquisición de deuda bonificada se refleja de forma significativa en los balances de los cuatro principales bancos del país: Banco Industrial, BANRURAL, Banco Granai & Townson y Banco Agromercantil. En el caso del Banco Industrial, el nivel de tenedurías en instrumentos financieros públicos equivale casi a la mitad de su cartera total, en términos de monto.
- Las principales presiones de gasto provienen de las demandas de los trabajadores de los ministerios de Educación y Salud. En el caso del Ministerio de Educación, por ejemplo, el monto asignado para 2014-2015, pasó de Q11,741 millones a Q12,295.6 millones. Si bien esta asignación tuvo una tasa anual de crecimiento cercana al 5%, las primeras estimaciones del impacto de las nuevas negociaciones laborales anuncian un incremento del rubro de sueldos y prestaciones del 12 %, lo que causaría el desplazamiento de la inversión social en educación.
- El desorden del servicio civil guatemalteco y la presencia en el sector público de numerosos en-

tes desconcentrados y descentralizados como la Universidad de San Carlos, el Organismo Judicial, el Banco de Guatemala y otros no menos importantes, provocan efectos de desplazamiento de la inversión social, principalmente, de las regiones rurales y marginales urbanas hacia el segmento urbano de la ciudad capital y de las ciudades intermedias, organizado en sindicatos públicos.

- Si bien, el tema del desorden del servicio civil es una variable que obliga a repensar la reforma del Estado, la gran parte de las fugas y drenaje de las finanzas públicas obligan a revisar la rigidez del gasto y la presencia de diversas iniciativas de ley que abultan el denominado rubro “Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro”, que actualmente asciende a Q23,553.4 millones; aproximadamente una tercera parte del presupuesto se canaliza por esta vía. Detalladamente, el rubro de obligaciones del Estado a cargo del tesoro se ejecuta así: 18.2% del mismo es canalizado hacia las clases pasivas del Estado; 26% va hacia aportes constitucionales, 29% se canaliza hacia aportes institucionales, y el restante es un misceláneo de rubros pequeños de gasto. Tanto este misceláneo como los aportes institucionales, significan una activa puja de las más diversas y variopintas organizaciones privadas, de sociedad civil y estatales, que intentan, año con año, financiarse con el presupuesto general de la nación.
- Dentro del nexo Estado-finanzas públicas, destaca el ritmo acelerado de endeudamiento público. Según información proporcionada por el economista Edgar Durini, a través del portal de información del Instituto Guatemalteco de Economistas (IGE), de los pagos del 2015 (Q9,308 millones), solo 30.4% se pagará con ingreso corriente; 25.4% se hará con bonos, mientras que la sorprendente proporción del 44%, será pagada con préstamos externos.

- De acuerdo con la exposición de motivos del proyecto de presupuesto 2015, los préstamos de apoyo presupuestario son: Banco Centroamericano de Integración Económica 2138 –Apoyo a proyectos de inversión en infraestructura social y productiva del BCIE, por Q800 millones, a ser ejecutado por el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; BIRF-8385 GT- Préstamo para políticas de Desarrollo de Manejo Fiscal y Financiero Mejorado para lograr Mayores Oportunidades, del Banco Mundial, por Q2,659.8 millones, que permitirá el cumplimiento de aportes al Fideicomiso de transporte público de la ciudad de Guatemala; el apoyo al Programa de Incentivos Forestales (PINFOR) y Programa de Incentivos Forestales para Poseedores de Pequeñas Extensiones de Tierra de Vocación Forestal o Agroforestal (PINPEP), y pagos por servicios de la deuda pública y, finalmente, BID –MEJORA GASTO- Programa de Mejora en la Asignación y Efectividad del Gasto Social, del Banco Interamericano de Desarrollo, por Q2,003.5 millones, que contribuirá también a solventar los compromisos de la deuda pública. Como se observa, se continúa con la práctica iniciada en tiempos del gobierno de Jorge Serrano (1991-1993), cuando el ministro de Finanzas de turno abrió las relaciones hacia el ajuste estructural, y los gobiernos de corte neoliberal se adentraron en reformas estructurales y sectoriales, apoyadas financieramente por préstamos de apoyo a balanza de pagos y presupuestario. En suma, se trata de Q5,372.5 en concepto de desembolsos, que vienen a contribuir al pago de deuda y solventar algunos subsidios prominentes como el forestal y el del transporte urbano ciudadano. Bien valdría la pena, dentro del marco de la economía heterodoxa, repensar más adelante subsidios como el del PINFOR-PINPEP y el del transporte público ciudadano, pues son temas polémicos en donde hay que recurrir, forzosamente, al concepto del “costo de oportunidad” y a las técnicas de ingeniería financiera y de novedosos instrumentos financieros, que hoy están a la dis-

posición de los procesos de financiación del desarrollo. La actual moda en América Latina es la de proceder a diversos apoyos de financiación con mayor sustentabilidad e ingeniería financiera.

- Por último, resulta vital platicar de “los grandes drenajes de la política económica”, y es que desde los inicios de la modernización económica de los años sesenta, el sector privado organizado y los tecnócratas afines, moldean al Estado para su captura, por medio de subsidios, modernizaciones institucionales, exenciones fiscales y demás instrumentos que significan notables sacrificios fiscales, tales como: el crédito fiscal a los exportadores, las pérdidas operativas del Banco de Guatemala, las propuestas de ley de “inversión y empleo”, la condonación de multas de moras impositivas, por parte del presidente de la República, y otros no menos importantes.
- Algunas cifras significativas que tienen que ver con la *mentalidad económica*, posiciones proclives a la baja de costos del sector corporativo y las reformas de instituciones públicas de reciente data, como la creación de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT): las deficiencias netas últimas de la banca central, que impactan en el presupuesto, ascienden a casi Q1,500 millones; la nueva iniciativa de inversión y empleo significará un sacrificio fiscal cercano a Q1,200 millones anuales; el crédito fiscal a los exportadores programado para 2015 es de Q2,594 millones; el aporte para la manutención de la SAT es de Q1,000 millones. En conjunto, se trata de una abultada cifra de Q6,294 millones, que es en su mayoría, para procesos de funcionamiento bancario, o de empresas importantes del sector corporativo privado, con excepción de lo relativo al mantenimiento de la SAT. Nótese cómo esta forma de análisis del gasto, desvía de los trillados distractores de la calidad del gasto que asumen que, con eliminar ciertas corruptelas

y con impulsar diversos procesos de austeridad y de mayor empuje y eficiencia administrativa de la SAT, todo estaría solucionado. Si bien todo ello es necesario, no es suficiente para consolidar una política fiscal de nuevo cuño.

- El impacto macroeconómico de las pérdidas del Banco de Guatemala es significativo, pues durante el último lustro tales pérdidas no bajaron de Q1,000 millones. La Ley Orgánica del Banco de Guatemala prescribe que, a partir del año 2001, tales pérdidas se incluyan dentro del presupuesto anual, y se paguen con fondos del mismo. Pese a la norma, las pérdidas de los años 2002, 2011 y 2012 no fueron incorporadas, por lo que el monto de patrimonio por cobrar al Estado en estos momentos asciende a Q20,158.4 millones, que además incluye el costo acumulado de la política monetaria, cambiaria y crediticia correspondiente al periodo que va de 1989 al 2001.

En las propuestas de este escribiente, acerca de qué hacer cuando todo baja, una referencia especial se dirige a la necesidad de que los mecanismos de transmisión de la política monetaria se hagan más efectivos, a efecto de que la inversión privada y el crédito puedan dinamizar la demanda agregada de la economía, tomando ventaja de la situación externa.

Un ejemplo de lo anterior: los créditos en el mercado hipotecario para segmentos medios y populares no bajan del 9% o el 10% en sectores urbanos, mientras que en cooperativas y el sector de microfinanzas rondan tasas del 18% y más. En tal sentido, no se percibe en los mercados, la baja de la tasa de interés líder que en estos momentos es del 4% para plazos cortos, pese a que la tasa de interés de los bonos a 15 años, ronda por 7% en quetzales.

De acuerdo con las posiciones oficiales sobre política económica,<sup>29</sup> las autoridades se vanaglorian de la baja inflación que se ubicó en 3.4% a noviembre de 2014. Estas estuvieron acompañadas de “expectativas de estabilidad y confianza de “los agentes económicos””.<sup>30</sup> Según José A. Arévalo, la prospectiva de crecimiento apunta a la tradicional y trillada cifra del 4%, que a menudo se observa trimestralmente a la baja, principalmente en el último lustro.

### **III. La coyuntura económica actual: un análisis para la futura formulación de propuestas alternativas**

#### **El entorno económico internacional**

Es importante saber de dónde se parte en materia de proyecciones sobre la economía internacional. El informe de octubre de 2014, del Fondo Monetario Internacional,<sup>31</sup> registra hacia la baja el cierre del año respecto del producto mundial, por ejemplo, en abril, del 3.7% se redujo a 3.3 %, como resultado de varios aspectos: tensiones geopolíticas, mayores factores de prima de riesgo en diversos países importantes y cautela observada en los mercados financieros.

---

29 Véase, por ejemplo, la entrevista que *El Economista* realiza a José Alejandro Arévalo, actual superintendente de Bancos, muy reciente exdiputado al Congreso de la República, y exdesignado por el Congreso de la República ante la Junta Monetaria, *El Economista*, febrero-marzo 2015, págs. 28-29.

30 En varias oportunidades se ha hecho análisis crítico del discurso de las autoridades monetarias principalmente, y vale comentar que las siguientes palabras se repiten con insistencia en el discurso: *estabilidad, confianza* y la subjetividad del “agente económico”, siendo éste un individuo anónimo, que representa el comportamiento de los mercados, que a la vez son mercados muy imperfectos, y con fuertes resabios oligopólicos.

31 Véase: *International Monetary Fund* (October 2014), *World Economy Outlook, Legacies, Clouds, Uncertainties*, Washington.

Adicionalmente, la previsión para el cierre del 2015 también se observa a la baja, y se ubica en 3.8%.

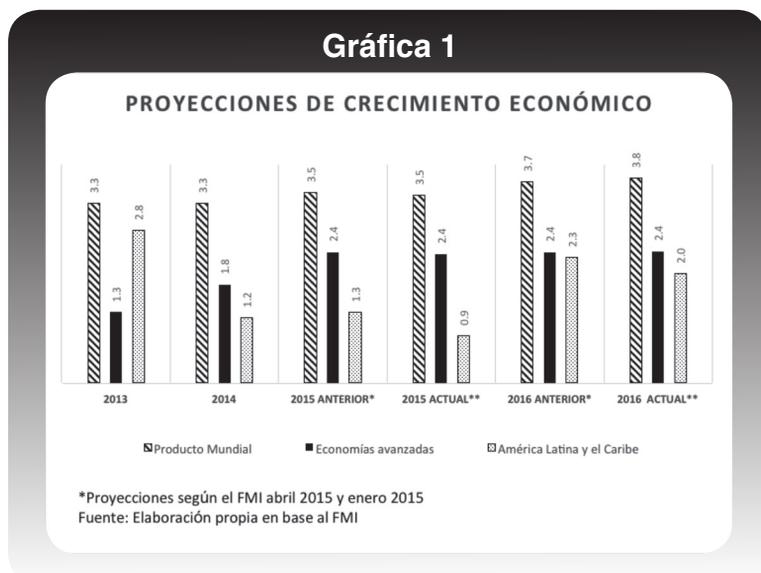
El lenguaje técnico del Fondo Monetario, al igual que el de los bancos centrales es ambivalente. No obstante, al analizar el discurso del informe todo apunta a que las cosas no están bien, y que el “subibaja” de las expectativas de inversión continúa y afecta de manera diversa a cada país.

En pocas palabras, las pitonisas afines al Fondo Monetario Internacional aplauden tímidamente la ejecución de políticas monetarias expansionistas, como mecanismo contra cíclico, principalmente, en los países desarrollados: asimismo pronostican mayores inversiones públicas en infraestructura, como un mecanismo de recuperación, aun cuando advierten, como siempre, que no hay mucho espacio para mayor déficit fiscal, sobre todo en países vulnerables como los que están en vías de desarrollo.

En materia de políticas macroeconómicas, si bien el abandono del marco monetarista típico es evidente dentro de las filas del Fondo Monetario Internacional, siempre se irá advirtiendo la necesidad de los ajustes fiscales aun cuando se acepta que la volatilidad de los mercados financieros no permite una recuperación deseada cuanto antes.

Lo cierto es que las profecías apuntan a una recuperación que es preciso identificar país por país; están colmadas de las bien conocidas incertidumbres de la economía global postcrisis, aun cuando en América Latina la mayor preocupación desde octubre de 2014 era Brasil, cuya economía hoy se resiente profundamente de factores institucionales que permean la recuperación, tal es el caso del descontento evidente del gran país del sur, respecto de su clase política, envuelta en múltiples acusaciones de corrupción.

A continuación, se presenta un poco más del informe oficial del Fondo Monetario Internacional, para luego pasar a un proceso crítico de análisis, con la ayuda de autores más heterodoxos como Paul Krugman, Joseph Stiglitz y otros que escriben para sitios especializados como el de *Project Syndicate* e incluso en *The Economist*, así como diversos *Journals* o revistas académicas de gran prestigio internacional.



Dicho informe presenta proyecciones de crecimiento económico actualizadas cada dos meses,<sup>32</sup> según sea el comportamiento de los diversos factores de la producción y, principalmente, la baja de los precios del petróleo. Ahora bien, el informe resulta ser tajante al indicar expresamente que el empuje recibido de esa baja se contrarresta por las expectativas disminuidas de la inversión privada, tanto en el mundo de las economías avanzadas como en el de las emergentes.

32 Véase: International Monetary *World Economic Outlook, Update*, Washington (January 2015) y (April 2015).

Adicionalmente, la prospectiva de crecimiento se observa hacia la baja respecto del informe de abril, cerrando en 3.7%, y tan sólo en 3.8% en 2016 (...) ¿Cuál es la causa?: las alicaídas expectativas de crecimiento que privan en China, Rusia, Europa, Japón y, principalmente, en diversas economías en desarrollo que dependían del alza de los precios del petróleo y sus derivados.

A continuación se cita la coyuntura internacional según la catedral de los organismos financieros internacionales: el Fondo Monetario Internacional:

- Según el informe para América Latina y el Caribe, se proyecta que el crecimiento regional sea de 0,9% este año, 1 punto porcentual menos que la última previsión, antes de recuperarse a 2% en 2016. Los precios más bajos del petróleo y la recuperación de Estados Unidos proporcionan cierto impulso en algunas partes de la región. Sin embargo, la revisión a la baja se debe a que los países exportadores de materias primas de la región se ven afectados por la caída de precios de esos productos, la crisis económica en Venezuela y el debilitamiento de la demanda interna en Brasil. Las ventajas del abaratamiento del petróleo se contrarrestarán en parte por el debilitamiento de los tipos de cambio.
- Los precios del petróleo declinan muy rápido: 55% desde septiembre; esto debido al decaimiento de la influencia cartelizada del crudo, y al decaimiento de la demanda mundial.
- Mientras que Estados Unidos repunta su crecimiento, en Japón y otras economías avanzadas ocurre lo contrario. El Fondo recurre a la etiqueta de “diminished expectations” o “expectativas disminuidas”, las que son estudiadas ampliamente por autores como Paul Krugman en fechas anteriores.<sup>33</sup>

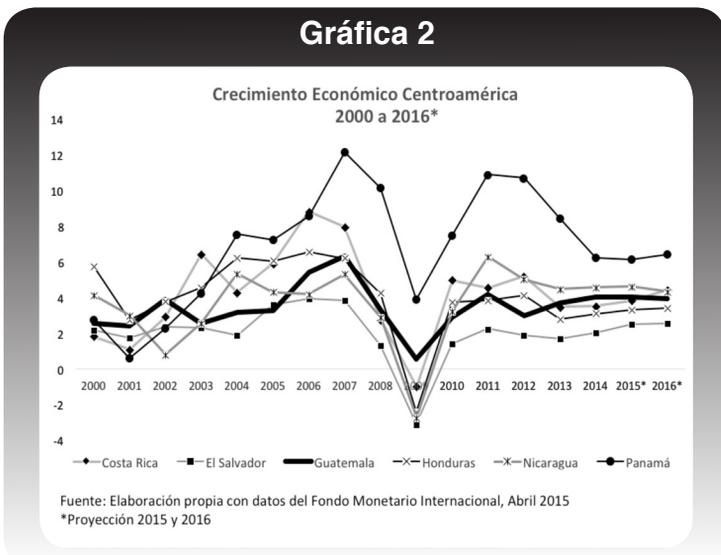
---

33 Véase: Krugman, P. (1990) *The Age of Diminished Expectations, US Economic Policy in the 90s*, MIT, Press, Boston.

- La apreciación del dólar, respecto de las monedas fuertes, es otro factor de divergencias entre países avanzados. El dólar se ha apreciado 6% respecto del informe de octubre de 2014. Adicionalmente, las economías exportadoras de productos básicos se han venido debilitando.
- En lo que las brechas de tasas de interés se ampliaron y los riesgos financieros aumentan, los réditos esperados de los bonos a largo plazo de las economías avanzadas declinan.

### El entorno centroamericano

En relación con el contexto centroamericano, la gráfica 2 muestra la dinámica del Producto, en relación estrecha con el comercio a partir del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (RD-CAFTA). El Salvador, que ha optado por un modelo monetario dolarizado, es el país con menores tasas de crecimiento mientras que Guatemala se muestra en medio de las dinámicas de los países vecinos.



Nótese la alta correlación que tienen todas las economías con el área dólar, siendo que la crisis del 2009 afectó a todas por igual, aun cuando las de El Salvador, Costa Rica y Nicaragua fueron las más impactadas, lo que explica la tasa negativa de crecimiento.

El caso de El Salvador es de importantes implicaciones para Guatemala. Su economía sufre fuertes presiones recesivas y la deuda pública ya llega a la mitad del Producto Interno Bruto (PIB). Al igual que en los demás países de Centroamérica, principalmente en Costa Rica, se escucha mucho sobre la necesidad de emprender reformas tributarias pues, por ejemplo, la relación entre el saldo de la deuda pública y el PIB es del 60%.

Como se sabe, El Salvador comenzó un agresivo proceso de apertura y acoplamiento con la economía estadounidense a partir de la dolarización en el 2001, que tuvo como objetivo desarrollar al país con una baja tasa de inflación y sin mayores riesgos cambiarios, sin embargo, la ansiada Inversión Extranjera Directa (IED), no llegó tal y como se esperaba.

Lo anterior, se refleja en la gráfica. Véase cómo la uniformidad en el patrón de crecimiento y de oscilaciones cíclicas que tiene la subregión se mueve al unísono, aunque hay que diferenciar aspectos institucionales y demográficos: los países del triángulo norte son una realidad, mientras que los del sur son otra. Estos últimos ofrecen un modelo de atracción a la IED más agresivo, así como hacia el turismo; los del triángulo norte muestran niveles de inseguridad ciudadana alarmantes, fuerte presencia y cooptación institucional de grupos paralelos y adscritos a la economía subterránea,

y tasas de crecimiento demográfico más altas; muestran a la vez mayores presiones sobre el uso de los recursos y la participación desigual en el gasto social y en los frutos del crecimiento.

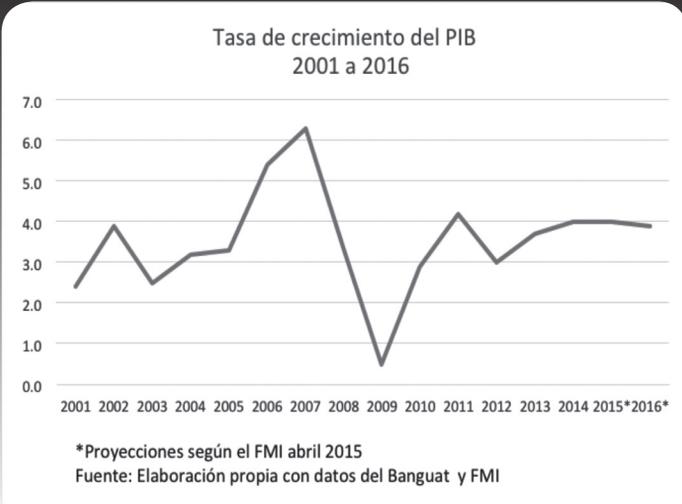
### **La economía real productiva en la coyuntura actual**

La coyuntura guatemalteca en términos de la actividad económica es cíclica, lo que confirma las tesis heterodoxas en referencia a la inestabilidad de modelo y sus rigideces intrínsecas que impactan, fundamentalmente, en el consumo y el empleo. Por ello, es ineludible el conocimiento de las leyes de los ciclos económicos y de negocios para los empresarios que formulan planes a mediano y largo plazo, y para las gremiales sindicales que están atentas a la variación de los salarios reales, o la pérdida de empleos formales.

Para el caso de la etapa postcrisis, del período 2010-2013, resulta positivo que el país no haya caído en una recesión persistente y más acentuada. Esto según la Junta Monetaria, porque en esos tiempos cierta estructura primitiva de los bancos del sistema y de la bolsa de valores impidió un acoplamiento mayor a las tendencias de la crisis; no ocurrió así en México, pues el acoplamiento e impactos allí fueron mayores.

A partir de lo anterior, no resulta extraordinario el crecimiento del 4.2% obtenido en el 2011, considerando que en 2009 se encontraba besando el suelo. Lo cierto es que tampoco la economía continuó con repunte alguno y se ubicó en el ritmo de crecimiento promedio del período.

### Gráfica 3

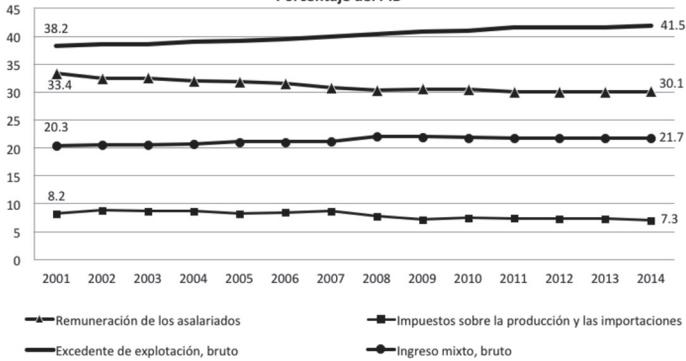


Considerando también que el país afronta una marcada desigualdad en la distribución del ingreso, desde el sistema de cuentas nacionales que el Banco de Guatemala presenta puede observarse la realidad en esta perspectiva.

Al respecto la gráfica siguiente muestra la distribución del PIB real por medio del ingreso, el que se presta para interpretarse como un indicador de asignación de la riqueza. En el período del 2001 al 2014, se observa un incremento de 3.5% del PIB en el excedente de explotación, los pagos a la propiedad (intereses, regalías y utilidades) y las remuneraciones a los empresarios. A su vez, se observa una reducción en los ingresos de los asalariados de 3.2%. Asimismo, la tendencia creciente del excedente de explotación a costa de la tendencia decreciente de las remuneraciones de los asalariados.

## Gráfica 4

Distribución del Ingreso 2001-2014  
Porcentaje del PIB



Estas variaciones revelan un incremento de la desigualdad. El excedente de explotación es el ingreso de un pequeño sector propietario de los medios de producción; este es medido con base en las ganancias reportadas por las principales empresas del sector corporativo, que recolectan la gruesa proporción del 41.5% del PIB y es constituido por tan solo 9% de las empresas en el país, un muy reducido número de familias.

El ingreso mixto es el ingreso de las empresas no constituidas como sociedades anónimas y que forman parte de un grueso sector de las micro y pequeñas empresas del sector informal y de personas que no tienen ingresos fijos y trabajan por su cuenta. Representan más del 70% de la Población Económicamente Activa (PEA), pero tan solo reciben 21.7% de la riqueza generada. Este sector refleja la marcada informalidad de la economía guatemalteca, y constituye una proporción significativa de la población que no cotiza al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS).

La relativa “estabilidad macroeconómica” y el moderado crecimiento de la economía nacional no benefician por igual a todos los sectores. La participación de los asalariados en el reparto de la renta nacional se reduce en beneficio del excedente de explotación de los empresarios e inversionistas que incrementan su porción del PIB.

Con lo anterior, se comprueban las últimas tesis de la economía heterodoxa sobre la desigualdad: un crecimiento del capital y un decremento de la participación del sector de trabajadores.

En los últimos años, los sectores más dinámicos han sido la banca, energía, minería y telecomunicaciones, intensivos en capital, pero bajos en mano de obra. Ello explica que las más sorprendentes fortunas contemporáneas sean las de pequeños grupos familiares vinculados con la telecomunicación celular, principalmente, la de la empresa que inició su proceso de privatización en el primer gobierno de la democracia, liderado por Vinicio Cerezo Arévalo, 1986-1990.

### **Una mirada a los desequilibrios externos**

La balanza comercial refleja el sustento que tiene la economía para hacerle frente a los gastos en divisas, que se debieran complementar con ingresos diversos de capital privado, por ejemplo, el proveniente de utilidades de empresas o familias guatemaltecas en el exterior.

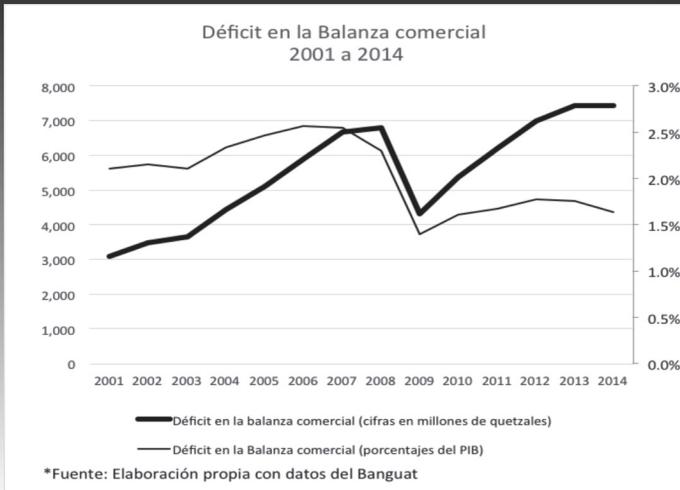
El déficit de la balanza comercial, representa alrededor del 11% del PIB, lo que advierte que se tiene una economía que no cumple con la vieja promesa del ajuste estructural de transformar, paulatinamente, bienes no transables en bienes transables internacionalmente.

**Nótese además, cómo en la época de mayor reactivación, concretamente del período 2006-2007, el déficit se am-**

plía como parte de la lógica del modelo de ajuste estructural por la propensión a importar cuando el consumo y la inversión crecen, lo que conlleva a un mayor desequilibrio externo que provoca una de las mayores rigideces de la economía guatemalteca. La pregunta lógica entonces es: ¿cuán sostenible es el actual modelo económico? Este tendrá, ineluctablemente, una severa devaluación monetaria de no corregir su problema de innovación, productividad y competitividad.

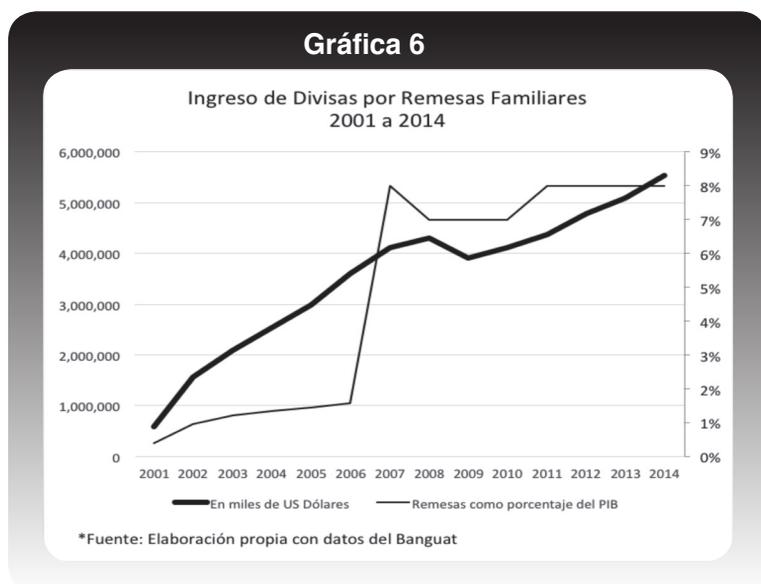
Hay que recordar que, huyendo de los temores de la falta de divisas, a finales de la década de 1980, los ideólogos de la banca central, principalmente, recomendaron el tránsito hacia la liberalización total del tipo de cambio y luego al paso de un régimen cambiario con las intervenciones que se tienen en la actual coyuntura. Adicionalmente, se recomendó la liberalización de las tasas de interés: esta fórmula, junto al desmonte arancelario, se constituyó en el mayor avance del modelo del ajuste estructural.

**Gráfica 5**



Ante el escenario anterior es pertinente preguntar: ¿Cuál es el secreto que, a lo largo del ajuste estructural y de esta etapa que podría denominarse *postajuste*, logra mantener esa capacidad para importar? La emergencia de las mágicas “remesas” –entre comillas porque el análisis heterodoxo invita a escudriñar sobre este opaco indicador, que el Banco de Guatemala llama “el esfuerzo de los migrantes”–; es decir, de la diáspora guatemalteca, aunque hay que investigar más para determinar si hay otros factores que provocan la fantástica sostenibilidad por la vía del influjo de dólares.

Al observar sólo el indicador de las remesas, nótese su crecimiento sorprendente a la largo de la década: cerca del 8% del PBI, constituyéndose así en el rubro de obtención de divisas líder en el país.



Los datos que se observan, motivan a la reflexión en torno al tema del empleo e ingresos. Una conclusión es que el modelo de ajuste estructural ofrecía la ampliación de la oferta de bienes transables. Si bien ello muestra algunos cambios en la matriz productiva y exportadora, el monocultivo apunta a exportaciones tradicionales, principalmente de azúcar, palma africana y banano.

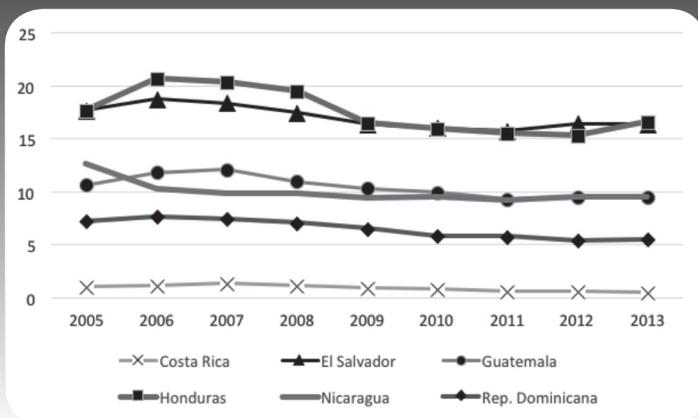
Adicionalmente a los bienes, aparece el factor de producción “trabajo” como la mejor oferta exportable guatemalteca, produciendo además, un ingreso internacional que sostiene la variable del consumo y por ende la Demanda Agregada de la economía.

Históricamente, se observan grandes diferencias en magnitudes y en proporciones, siendo que a principios de la década de 1980 ni siquiera existía un registro específico de esta variable.

En síntesis, *la remesa* es un fenómeno distintivo del ajuste estructural, que comienza a repuntar precisamente a mediados de la década de 1990, cuando las tasas de interés también se incrementan, persistiendo una duda por resolver en futuros estudios respecto de las mismas y su relación con el retorno de capitales de corto plazo, y la posible existencia de imprecisiones en la provisión de información por parte del Banco de Guatemala.

Distíngase, además, que éste es un fenómeno sintomático de la parte norte de la región, aun cuando es preciso afinar los estudios en relación con el papel que desempeñan las remesas de trabajadores nicaragüenses en Costa Rica y su aporte al sostenimiento del consumo en Nicaragua:

## Gráfica 7 Contexto internacional Remesas familiares anuales y su relación con el PIB 2005-2013

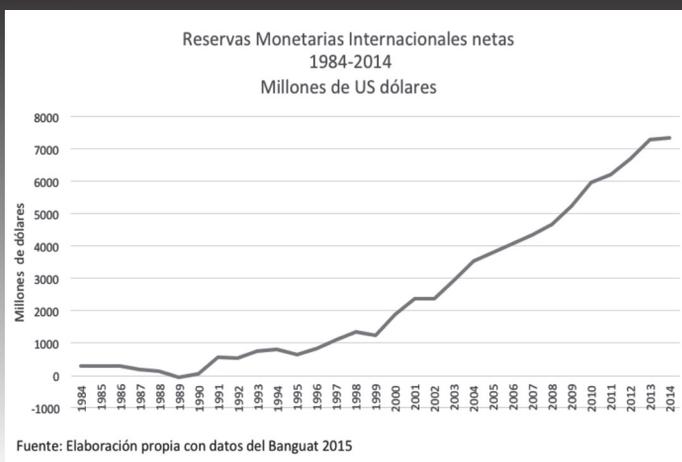


Fuente: Elaboración propia con datos de SECMCA 2015.

Un indicador más amplio que el de las remesas lo representa el movimiento de las reservas monetarias internacionales, en términos del alimento de divisas, porque constituye el territorio sagrado del Banco de Guatemala, entidad que administra y goza de sus productos.

Nótese, a continuación, el comportamiento de las Reservas Monetarias Internacionales:

## Gráfica 8



Recientemente, desde el ámbito económico, se hace referencia al incentivo de la banca central y de las finanzas públicas para atraer al *capital golondrina* con tasas de interés. Esta idea tiene una respuesta positiva a todas luces, porque aunque Estados Unidos ha vivido con la trampa de liquidez en los últimos cinco años: no hace falta ser un genio en administración financiera para asumir que los grandes capitalistas guatemaltecos repatrian temporalmente sus capitales (masivo flujo de *capital golondrina*), del que ni siquiera se habla en los elegantes círculos bursátiles locales.

Este fenómeno se ha advertido desde hace mucho tiempo.<sup>34</sup> El economista mexicano Arturo Huerta, actual director de la Unidad de Estudios de Postgrado de la Facultad de Economía de la UNAM, expresó:

---

34 Véase, Balsells, E. (2012), "Evolución de las teorías económicas de los tecnócratas guatemaltecos y su repercusión en el desarrollo del país en la historia reciente", tesis doctoral, Universidad Pontificia de Salamanca, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Madrid.

Se estabiliza la moneda para satisfacer las condiciones de confianza exigidas por el capital financiero, y para tener acceso a los mercados financieros internacionales. Ello se logra a costa de renunciar a políticas que favorezcan el crecimiento económico, y de acentuar el proceso de extranjerización de la economía. De tal forma, la reducción de la inflación y la estabilidad del tipo de cambio descansan esencialmente en la entrada de capitales, por lo que la política económica se subordina a las exigencias de éstos.<sup>35</sup>

Lo dicho es una gran verdad respecto del legado del trillado enfoque de “metas de inflación”. Ese enfoque se “muerde la cola”, porque al atraer divisas monetiza la economía, lo que obliga a esterilizar el dinero. Como la Junta Monetaria ordena que los réditos de las remesas se inviertan en “dinero seguro” del exterior, la inversión se hace en bonos del tesoro del gobierno de Estados Unidos.

Debido a que esos réditos están por los suelos, los ingresos del Banco de Guatemala merman considerablemente por lo que surgen las significativas deficiencias netas de tal institución, que son otro tabú de la discusión económica “a la guatemalteca”. Tales deficiencias superan la barrera de los mil millones de quetzales desde los tiempos de la debacle financiera internacional.

Al respecto de los modelos, conviene mencionar la conclusión del conocido economista uruguayo Alberto Curiel.<sup>36</sup>

---

35 Véase el análisis efectuado sobre la obra de Huerta, en la *Revista Economía* (UNAM), número 12, septiembre-diciembre 2007.

36 Véase Curiel, A. (2001), “Una alternativa a la modernización de América Latina en los noventa”, en Girón, A. y Correa, E. (2001), *Estructuras financieras y cambio*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, D. F. p. 11.

En los modelos económicos prevalecientes se supone que los equilibrios macroeconómicos de carácter financiero, con énfasis en el déficit fiscal y en el descenso de la inflación, mecánicamente van a generar descensos en las tasas de interés, una mayor entrada de capitales y, por lo tanto, mayores niveles de inversión, de crecimiento, de empleo, y consecuentemente mejoras sociales. Sin embargo, no hay demostración teórica ni empírica de resultados positivos en esta teoría [...] se viene aplicando un modelo que no atiende ni las especificaciones de los países de la región ni contempla las principales demandas de la sociedad y que, a nuestro entender, no resuelve los grandes problemas económico-sociales de los países de la región.

Se trata entonces de la imposición de un modelo de pensamiento único, ortodoxo y dogmático, que muestra resultados como los que se observan en la actual coyuntura para el caso guatemalteco. Es evidente que el modelo se sustenta por ideología y por el control de la prensa y de las columnas de opinión, sosteniendo viejos dogmas de la teoría cuantitativa de la moneda: en estas horas del despertar institucional es tiempo de entrarle de lleno al cambio de mentalidades en política macroeconómica.

### **La lógica monetaria del sistema: la provisión endógena del dinero y el crédito, y el surgimiento del nuevo desequilibrio externo**

Una controversia importante entre las escuelas económicas es determinar si el dinero es exógeno o endógeno al sistema. Considerando su naturaleza es endógena y explica la existencia del banco central que es el encargado de aco-

modar el circuito monetario y proveer de la materia prima básica para el funcionamiento del sistema de crédito y de intercambio.

Los migrantes se arremolinan en una diáspora incontenible de migración-deportación. Ellos reciben dólares a cambio de su trabajo en Estados Unidos. Envían un activo que el Banco de Guatemala convierte a quetzales y se monetiza en la economía: la banca central asegura la existencia de medios de pago para esta actividad y, por supuesto, para que los banqueros puedan dotar de crédito a sus clientes.

Por su lado, los capitalistas nacionales repatrian parte de sus capitales para invertir en operaciones de mercado abierto, que esterilizan el mismo efectivo que viene de fuera, además de invertir en bonos del gobierno, que es una fuente de ingresos que se muestra muy dinámica a partir de la consolidación del modelo de ajuste estructural en 1991.

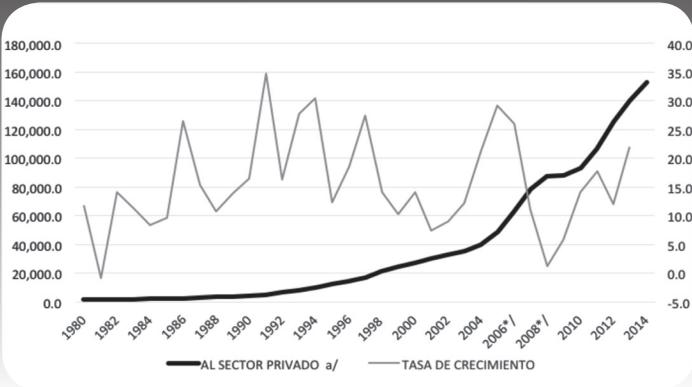
Así, el circuito monetario está asegurado: la sagrada divisa está contante y sonante, y no se producen los desabastecimientos que hoy se observan en las ciudades venezolanas. Las familias urbanas citadinas pueden acudir a los supermercados *chic* de las zonas residenciales, y adquirir los papeles higiénicos, jabones y champús más sofisticados que se puedan imaginar: ¡el modelo ha derrotado la maldición de los tiempos de Vinicio Cerezo!

Obsérvese también, cómo el crédito al sector privado es mayor a partir del inicio del ajuste estructural. El espacio financiero se amplió, pese a que los bancos primero se dispersaron, y luego se reconcentraron, ocasionando marcas crisis bancarias locales.

Lo cierto es que las grandes empresas familiares corporativas del medio tienen su apalancamiento asegurado, sin

someterse en la forzosa necesidad globalizada de ampliar su capital: en la Guatemala actual, las estructuras de capital de las más connotadas empresas reflejan elevada concentración familiar de los dividendos y alta relación de apalancamiento, siendo que los bancos más importantes tienen su preferencia porpreciados sectores: ingenios, industrias de palma africana, monocultivos y grandes oligopolios de la industria alimenticia.

**Gráfica 9**  
**Crédito bancario al sector privado**  
**1980-2014**  
**–Cifras en millones de quetzales–**



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco del Guatemala.  
a/ A partir de 2000, incluye crédito en moneda nacional y moneda extranjera.

Desde el 2002, con diversos cambios a las leyes financieras, se oficializa la política macroeconómica básica de “metas de inflación”, y se evidencian los éxitos, pese a que aún siguiendo a diversos autores heterodoxos, la acción deliberada de los bancos centrales para frenar la inflación es un tema relativo por las siguientes razones: i) en los últimos

tres lustros, la gran productividad china quebró los parámetros de la curva de Phillips;<sup>37</sup> ii) la economía mundial, tal y como se ha mencionado en este texto, tiende más bien hacia el estancamiento económico que contrarresta la expectativa inflacionaria; iii) si se observan las gráficas de la inflación mundial incorporando a países desarrollados, China y los países en vías de desarrollo, existe una correlación sorprendente en el comportamiento de esta variable.

Ello es magistralmente reflexionado en el libro póstumo de John Kenneth Galbraith:<sup>38</sup>

In restraining inflation, or what seems such purpose, the Federal Reserve must be especially cautious; it cannot be thought to be in conflict with economic well-being. If and when recession returns, the defining forces [...] will be the consumer spending and industry investment so called forth. On these, what follows from central-bank action is minimal. Business firms respond to diminishing sales. Here the Federal Reserve has no decisive role. Only in innocence does it control general consumer and business spending.

Nonetheless, it is thought good to have an uncontroversial, politically neutral institution headed as in all recent times by an informed, confident and respected figure of no slight theatrical talent.

[...] The belief that anything as complex, as diverse and by its nature personally as important as money can be guided by well-discussed but painless decisions

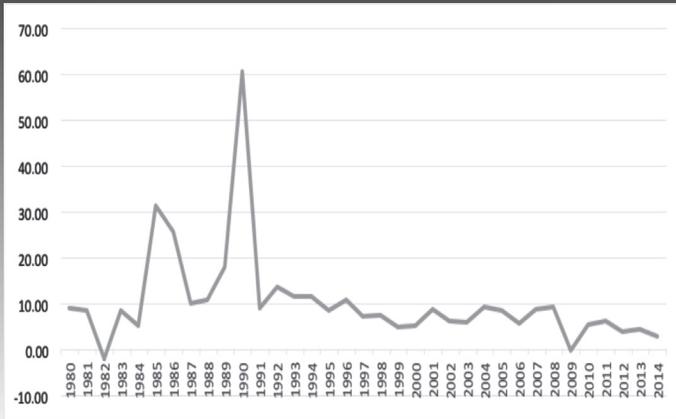
---

37 La curva de Phillips es un gran pilar de la economía convencional (sea esta ortodoxa o más o menos heterodoxa: se refiere a una relación inversa entre desempleo e inflación; es decir, la existencia de menos desempleo, tiende a crear presiones inflacionarias por la vía de los costos de la fuerza de trabajo).

38 Véase: Galbraith, J. K. (s.f.). *The economics of Innocent Fraud*, pp. 60-64.

emanating from a pleasant, unobtrusive building in the nation's capital belongs not to the real world but to that of hope and imagination.

**Gráfica 10**  
**Ritmo inflacionario**  
**1980-2014**



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco del Guatemala.

El tema de las tasas de interés resulta interesante para el estudio de la lógica del modelo. El enfoque ortodoxo anima a una diferencia interna de tasas respecto de la internacional. Ello plantea la atracción de capitales pero conlleva el problema del “capital golondrina”, de corto plazo, que busca un refugio a problemas crónicos como la trampa de la liquidez internacional.

En términos de estructura, el sistema financiero profundiza poco, debido a la ancha brecha entre las tasas de interés que paga a los depositantes y el costo de los créditos. Aun cuando muchos refinamientos podrían efectuarse

en un estudio más específico, dado lo relativo de trabajar con tasas ponderadas, para efectos de este análisis ello es suficiente: la política regulatoria y de mercados financieros no redundan en mejores estímulos al ahorro a lo largo de la última década.

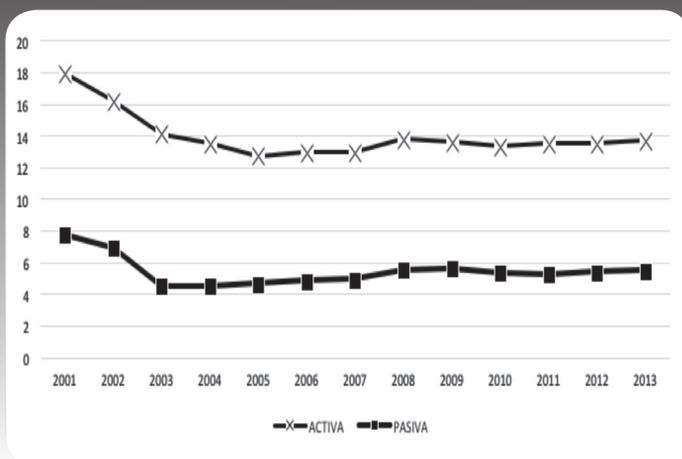
Esto conduce a otro tema urgente y necesario de abordar: las fallas del mercado y la presencia de fuerzas monopólicas y de posibles acuerdos de precios entre los grandes bancos.

Asimismo, las políticas de protección al consumidor y de fomento de la competencia son una necesidad impostergable ante esta situación, que representan una transferencia de rentas desde los consumidores y ahorrantes, hacia los banqueros.

Una promesa del ajuste estructural, luego de la liberalización de las tasas de interés y del tipo de cambio, era que la ampliación del espacio financiero y el incremento de la competencia, traerían eficiencia en los mercados y, en el mediano plazo, una corrección de la brecha entre las tasas activa y pasiva, lo que brindaría mayor bienestar para los ahorrantes y los crédito habientes.

Tal situación no ha sucedido, y a pesar de que el encaje no es ya más el instrumento preferido de la Junta Monetaria, el sistema bancario muestra una brecha muy amplia que denota falta de competencia y presencia de acuerdos en los precios.

**Gráfica 11**  
**Tasas de intereses<sup>1/</sup>**  
**En moneda nacional 1980-2013**  
**Porcentajes**



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco del Guatemala.

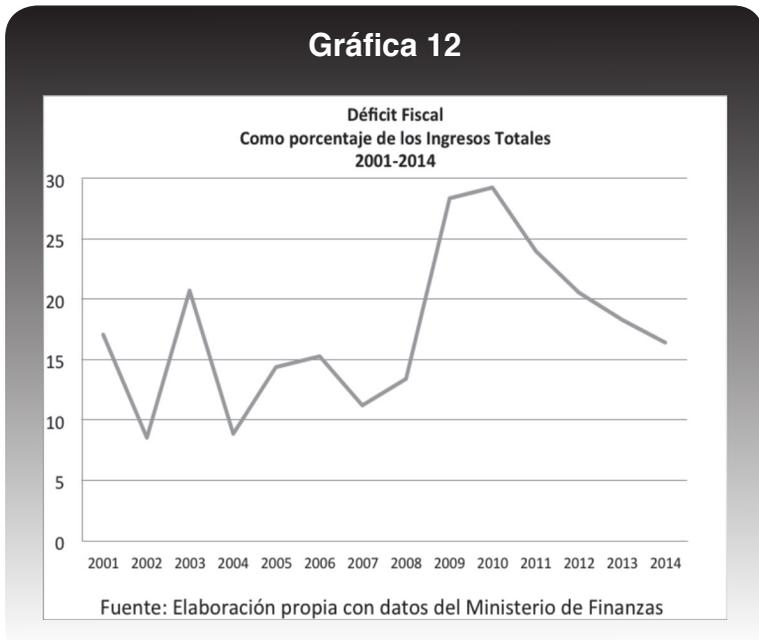
### **El papel regresivo de las finanzas públicas en el mantenimiento del sistema**

La teoría tributaria moderna habla, en forma reiterada, sobre la necesidad de fomentar la progresividad del sistema. Ello implica aplicar el principio de equidad que aboga por que paguen más los hogares que más perciben, además de priorizar el gasto para infraestructura y transferencias a los más pobres.

Adicionalmente, los tabúes otorgados por el sistema a las reformas tributarias, como lo comprueba la experiencia del actual Gobierno, alimentan las fuentes de endeuda-

miento interno que desembocan en acreedurías bancarias, a tasas de interés mayores que las tasas internacionales de los grandes centros de dinero (*Money Centers*).

La gráfica 12 muestra los ingresos totales del Gobierno central en los últimos diez años. Las estadísticas reflejan que los ingresos del Estado están debajo del 13% del PIB y que la viabilidad financiera de la ejecución del gasto público se basa estrictamente en la disposición de recursos públicos provenientes de la recaudación tributaria, pues estos representan 90% de los ingresos totales.



Otra de las características de los ingresos tributarios es que la mayor recaudación se obtiene mediante los impuestos indirectos, principalmente por el Impuesto al Valor Agregado (IVA), mientras que la menor recaudación se

realiza por medio de impuestos directos como el Impuesto Sobre la Renta (ISR). Esto es muy importante para la evaluación de la política fiscal.

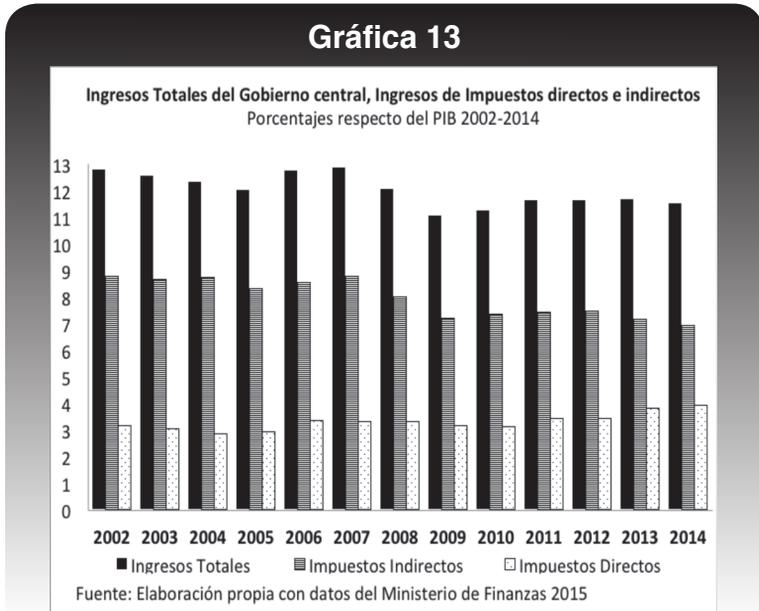
Al respecto, diversos autores califican los impuestos al consumo como regresivos, y al impuesto sobre la renta como progresivo. Se les denomina “regresivos” porque conforme aumenta el ingreso de los contribuyentes, éstos pagan una proporción menor; al final, quienes menos ganan pagan más que los que tiene mayores ingresos: mientras los pobres destinan la mayor parte de sus ingresos al consumo, los más ricos consumen en menor proporción respecto de sus ingresos, y el resto lo ahorran e invierten.

Para que haya justicia social y redistribución del ingreso los impuestos deben ser progresivos; es decir que, mientras más ingresos se tiene, más hay que pagar. La gráfica 13 muestra la situación en Guatemala acerca del tema.

Según el análisis realizado hasta ahora referente a la distribución del ingreso, puede observarse que la propuesta del Pacto Fiscal, presentada al gobierno del Partido Patriota en los primeros meses de su mandato, era acertada: decretar un impuesto a los dividendos corporativos, equivalente al 10% de los mismos y combatir mediante la Ley Antievasión II, los precios de transferencia o manipulaciones contables que hacen las empresas corporativas globales para evadir el pago de impuestos.

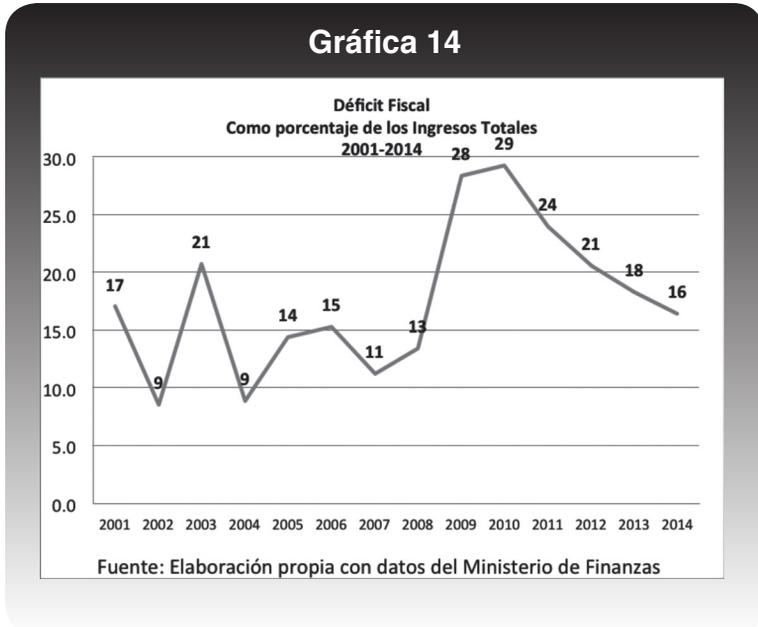
Las dos acciones son retos a futuro. Para superarlos, sin lugar a dudas, Guatemala debe contar con una Corte de Constitucionalidad que trate el problema desde el punto de vista del mandato constitucional básico en materia tributaria, que se refiere al fomento de la progresividad del sistema impositivo guatemalteco. Y es que en todos estos años

de vida democrática guatemalteca (más de 25), los magistrados de esta institución han actuado en beneficio de los intereses corporativos.



A partir del 2009, los niveles de déficit fiscal oscilan entre ocho mil y nueve mil millones de quetzales. Para el 2015 este se financió con bonos (deuda bonificada) y préstamos externos provenientes del Banco Mundial (BM), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), como un apoyo presupuestario. Es usual que se muestre la relación del déficit fiscal como porcentaje del PIB, que para este caso es alrededor del 2%, sin embargo, para visualizar correctamente este fenómeno se compara como porcentaje de los ingresos estatales que ahora es 16%. En síntesis, se observa una tendencia decreciente, no por la eficiencia del Gobierno o su

deseo de reducir el déficit, sino por la falta de capacidad en gestionar préstamos a través del congreso debido a las presiones políticas y ciudadanas sobre la falta de transparencia en el manejo de los fondos públicos.



## Conclusiones y recomendaciones

¿Qué hacer? La prospectiva del futuro y la visión alternativa y heterodoxa

La coyuntura es tan rica y variante que, mientras el equipo de FLACSO (que ahora apoya el análisis económico) elaboraba el *policy paper* número dos, la dinámica de las demandas sociales cambió de forma importante.

El 16 de abril de 2015 constituye un quiebre fundamental en el análisis de la realidad electoral guatemalteca

y, en general, de la situación política e institucional del país; y es que la CICIG, con apoyo de la fiscalía especial del Ministerio Público reveló la existencia de una mafia incrustada en aduanas y en la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), la cual se denominó “la Línea”, liderada por el secretario privado de la Vicepresidencia.

Las noticias al respecto abundan en los medios nacionales e internacionales. Lo destacado de ello en este texto deviene de la investigación del autor y de entrevistas con miembros del Directorio de la SAT, participación en foros y discusiones con tanques de pensamiento y, principalmente, de la participación en el programa de Radio Punto, transmitido el lunes 20 de abril, en el que participaron Enrique Maldonado, del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), y los fiscales a cargo del caso en cuestión, de lo cual se desprende lo siguiente:

- La investigación sobre la red de defraudación aduanera se realizó en extremo secreto, sin siquiera alertar a la Intendencia de Verificación Especial (IVE), a la Contraloría General de Cuentas (CGC), ni a bancos del sistema. Esto refleja la desconfianza generalizada en el ámbito de justicia y de la aplicación de la transparencia.
- Organismos como la CGC, la Superintendencia de Bancos y la SAT debieran aportar insumos valiosos al Ministerio Público para consolidar el Estado de Derecho; no obstante, la situación es grave cuando parte de los capturados son un exsuperintendente y quien le sustituyó en la SAT; ello ejemplifica el alto grado de corrupción gubernamental.
- En el período 2013-2014, se discutió sobre una nueva Ley de Aduanas, la que fue adversada en forma contundente por el sector privado organizado. La propuesta de ya había sido aprobada como

parte del paquete de reformas tributarias lo que la constituía en un importante avance en la dirección correcta para homologarse con la de otros países centroamericanos que incluso, tienen tribunales penales aduaneros especializados.

- El fiscal del Ministerio Público fue explícito al ilustrar que en la defraudación aduanera, existen destacados importadores comerciales que actúan con gran poder político y fuerza, bajo la protección de los poderes del Estado y de fuerzas de seguridad.
- El tema de la regulación de los agentes aduaneros adquiere gran notoriedad en estos momentos, pues son ellos los encargados de actuar en la facilitación de las importaciones y tienen fe pública respecto del valor declarado de los furgones. Asimismo, constituyen una parte importante del sistema aduanero; sus declaraciones tienen la categoría de cualquier declaración jurada, con las consecuencias administrativas y penales correspondientes.
- De acuerdo con declaraciones del secretario general del Ministerio Público, esta importante acción desarrollada en forma conjunta con la CICIG, constituye una coyuntura aleccionadora a efecto de que se fortalezca la investigación de los llamados delitos de “cuello blanco”, que incluyen el lavado de dinero, la malversación de fondos del erario público, los fraudes financieros bancarios y demás acciones que se protegen gracias al secreto bancario.
- Es vital, a la vez, desarrollar acciones en busca del rescate de la SAT. Aquí se hace especial referencia en el tema aduanero. La investigación del Ministerio Público se centró en los tres recintos más importantes: Puerto Quetzal, Puerto Santo Tomás de Castilla y Aduana Central.

- En las investigaciones se revela la presencia de una estructura corrupta en diferentes feudos de la SAT; tal es el caso de la Gerencia de Recursos Humanos y de la estructura misma del Sindicato, especialmente en su rama aduanera.
- La prevalencia de un Directorio de la SAT que no cumple con sus funciones para las cuales fue creado, es también un tema reiterativo en las opiniones de los expertos en el tema fiscal. Deberá ser producto de un nuevo diseño de gobernabilidad el estudiar las graves falencias existentes y proponer soluciones.

Tal y como se percibe, la coyuntura demanda importantes acciones para el rescate de las instituciones del Estado, dado el legado que los tres poderes dejan al país y la sociedad en este momento. Dichas acciones se consideran en el tema de la SAT y la aplicación de mecanismos de transparencia y auditoría social en torno a la calidad del gasto.

El tema de la SAT plantea toda una amplia discusión sobre su sistema de gobierno interno, su autonomía y su relación orgánica con el Ministerio de Finanzas Públicas, sin perder de vista la razón por la que fue creada, durante el reinado de ideas acerca del ajuste estructural y de la “modernización económica” afines al Consenso de Washington: combatir la corrupción en la Dirección General de Aduanas.

Ya con la SAT, pareciera ser que la situación cambió muy poco, aunque se descentralizó. Su mantenimiento hoy requiere más de mil millones de quetzales, cifra esta que se acrecienta cada año, conforme aumenta el monto nominal del presupuesto del Estado, pues la ley de su creación obliga al Ministerio de Finanzas Públicas a trasladarle 2% de los ingresos tributarios.

En el marco de la gobernabilidad actual de la SAT, el superintendente goza de una serie de vinculaciones con la Presidencia y Vicepresidencia de la República, que propician el abuso de poder y la minimización de diversas formas de la rectoría del Ministro de Finanzas. Un ejemplo de esto ocurre en la negociación de las dispensas de multas tributarias entre el superintendente y el propio presidente de la República.

Diversos especialistas en este tema, por ejemplo, la economista Carolina Roca,<sup>39</sup> hacen énfasis en el fortalecimiento de la gobernabilidad de la SAT a través del perfeccionamiento de su autonomía, mediante la colocación de “tecnócratas apolíticos” en todos los niveles.

El modelo de tecnocracia “apolítica”, que es dominante en las mentalidades guatemaltecas, es el del Banco de Guatemala y el de la Superintendencia de Bancos. De acuerdo con él, los tecnócratas que dominan en ambas instituciones tienen una estructura mental e ideológica de fuerte raigambre ortodoxa, aun cuando aquí no se está evaluando su idoneidad ni su grado de profesionalismo.

Lo importante a tener en cuenta es la fragmentación que actualmente existe entre la política fiscal y el Ministerio de Finanzas Públicas, por un lado, y con la SAT por otro, cuyos altos niveles de gobernabilidad **aún** no pueden consolidar los grandes feudos que subyacen en la institución y que son proclives a la corrupción, combinándose además, con la crisis moral sindical que subsiste en la institución.

---

39 Véase la entrevista concedida a Carolina Roca, “A propósito de la SAT”, publicada en *elPeriódico*, el 21 de abril de 2015, p. 11.

Es así como se coincide con autores guatemaltecos, por ejemplo, Edgar Pape,<sup>40</sup> quien a propósito del Estado y la fiscalidad, afirma lo siguiente:

... la crisis actual del neoliberalismo convoca a revisar los fundamentos teóricos de intervención del Estado en la vía de promover la solidaridad, que en la Guatemala profunda se enraíza en las comunidades indígenas, capaces de irradiar una nueva filosofía sobre la base de la equidad y de enfrentar los dilemas del individualismo-sociedad, o de la equidad-eficiencia, por la vía de las visiones comunitarias de conducción del Estado. Este factor se concreta en la creciente conciencia de derechos, últimamente visible en las manifestaciones públicas, que más allá de inscribirse al interior del sistema legal formal, se demanda que sean positivos y de plena vigencia. El incremento de protestas colectivas, consultas comunitarias y acciones judiciales que ponen en el tapete la necesidad de garantizar los derechos económicos y las garantías de respeto a la diversidad social, apelan a repensar el financiamiento del Estado y a proveerlo de más y mejores recursos.

Valga la anterior cita para introducir variables no convencionales en el tradicional autismo y aislamiento de las ciencias sociales de las propuestas de política económica, puesto que es vital encaminar un proceso de sistematización del conocimiento profundo de la Guatemala actual, para captar el apoyo de los sentimientos de la gente, que al final de cuentas, es la razón de existir de las mismas.

En este análisis interno, se presentan algunos pormenores coyunturales en relación con el tema SAT únicamente,

---

40 Ver a este respecto: Pape, Edgar (2014) *Política Tributación y Desigualdad Social en Guatemala*, tesis de grado para optar al título de doctor en Tributación, Universidad Galileo, p. 55-

sin embargo, la cadena de sucesos posteriores, particularmente el caso “Pisa” del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), y el involucramiento de altos integrantes de los organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial en él, advierten la presencia de fuertes elementos que hacen del Estado guatemalteco un Estado débil y corrupto, que exige una refundación urgente.

¿Qué hacer entonces, ante el actual escenario?: luego del montaje de talleres, foros y constantes reuniones de trabajo, se concluye que es vital contar con un diagnóstico completo que permita encontrar los *nudos gordianos* o *abejas reina*, causantes de la situación; luego, hay que diseñar propuestas que rebasen las clásicas iniciativas de ley o de reforma constitucional que carecen de conciencia acerca del combate a la corrupción y el fomento de la transparencia, factores de primer orden por resolver, al menos en la actual coyuntura.

En tal sentido, hay que cambiar el marco metodológico y de abordaje propositivo aplicado en este trabajo, así como lo relativo a los horizontes de tiempo, pues en los *policy paper 1* y *2*, se abordaron propuestas de corte transformador de largo plazo, al estilo de las visiones sudamericanas del momento además de considerar el Plan Baktún 32 como un punto de llegada. No obstante, hoy resulta que la transición necesaria plantea nuevos retos en el corto plazo, que aún deben tipificarse.

El panorama hoy cambia la mirada. Si no se resuelven ahora los problemas de la transición estando en un período electoral, la Reforma del Estado se hace imprescindible, siendo los temas políticos, de seguridad y justicia y de reformas de mediano alcance, de corte anticorrupción, los fundamentales a tratar.

El 1 de mayo de 2015, se publicó el primer ejercicio en este sentido.<sup>41</sup> La posición de FLACSO-Guatemala al respecto, afirmó inicialmente lo siguiente: “Las manifestaciones de descontento popular que se observan en el país son un llamado de atención de que ha llegado la hora de cambiar el rumbo del Estado y el momento oportuno para hacerlo es ahora; empezar por la SAT es lo correcto”.

Respecto de la SAT, y específicamente de las aduanas, fue sorpresiva la aparición televisiva del embajador de Estados Unidos de América, Todd Robinson, junto al presidente Pérez Molina, en un momento crucial de la debacle presidencial, cuando miles de voces alzaban su exigencia en torno a la necesaria y urgente renuncia del mandatario.

Su presencia fue para ofrecer ayuda en el rescate de la institución por medio del envío de un equipo de especialistas, expertos de administración aduanera y en polígrafo, para realizar dicha prueba a los casi tres mil empleados.

Como equipo investigador de FLACSO-Guatemala, se entrevistó al grupo estadounidense, en la propia embajada y se les expuso la visión sobre el caso, de la siguiente manera:

**Primero:** prometer a la opinión pública, que con la prueba de polígrafo se comenzarán a solucionar los principales problemas de la SAT resulta ser una gran inocentada. Ya ocurrió así en pasados ofrecimientos de “reingenierías”, con apoyo de USAID, el BID y el Banco Mundial. Estas acciones solo distraen la atención de los grandes problemas de la administración aduanera y tributaria.

---

41 Véase el suplemento *diálogo* de FLACSO, “La Crisis de la SAT y el rescate de la política fiscal guatemalteca”, *el Periódico*, 1 de mayo de 2015.

**Segundo:** debe considerarse que Guatemala y Centroamérica cuentan con uno de los marcos aduaneros de integración más ejemplares del mundo. El problema ha sido su implementación, pues debe afianzarse a los marcos migratorios, ya que, tan sólo con observar las falencias logísticas del comercio intercentroamericano y el paso aduanero interpaíses, es fácil darse cuenta que las administraciones y sus vicios no han cambiado en estos últimos treinta años. El Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) y su reglamento, invitan a cada país a la aplicación de la legislación penal y aduanera correspondiente.

**Tercero:** debe admitirse que el problema central de la SAT es el debilitamiento del Estado y la presencia de grupos con alto poder económico, incluso, con conexiones con el narcotráfico, incrustados en la estructura estatal, y vinculados a las altas estructuras políticas de control y de negocios.

Para el caso de las aduanas, es preciso enfatizar acerca del involucramiento de redes castrenses que manejan, a la vez, la administración de los dos grandes puertos del país: Puerto Quetzal y Puerto Barrios.

**Cuarto:** Otro problema básico de la SAT es la gobernabilidad corporativa, y el servicio civil y los planes de carrera; pese a que se han invertido millonarias sumas de dinero en la “administración del talento humano”, en todas sus etapas, la SAT posee muy bajo nivel de excelencia gerencial, tal y como se comprueba actualmente con el relevo de intendentes y supertendentes que no califican para los retos de la situación actual, además de mostrar grandes falencias en el manejo de crisis y contacto con el gran público.

**Quinto:** la SAT no carece de autonomía, más bien padece de un exceso de ella, frente al Ministerio de Finanzas Públicas, que es el ente rector de la política fiscal. En la discusión se hizo ver que, tal y como ocurre en Estados Unidos, la relación entre el Internal Revenue Service (IRS) y el Departamento del Tesoro

debe ser armónica y coordinada, en virtud de que el primero se ocupa del apoyo a la política fiscal Federal, principalmente en materia de recaudación tributaria. En este sentido, en temas como el modelaje econométrico, la prospectiva y la mejora de ingresos, la comunicación, el respeto y el profesionalismo deben estar a la orden del día.

**Sexto:** el problema SAT no debe verse fuera de la política fiscal en general y de la reforma del Estado en estos momentos; es vital la modernización portuaria y de infraestructura de comercio exterior. Adicionalmente, le corresponde al Ministerio de Economía y a COMIECO,<sup>42</sup> desarrollar un papel de primer orden en cuanto a la política aduanera y comercial. Hasta ahora, resulta por demás extraño el silencio de dicha cartera en esta materia.

**Séptimo:** resulta vital volver a la mesa técnica para la formulación de una Ley Aduanera, uniforme con las demás leyes centroamericanas correspondientes. Cabe resaltar que, luego de la reforma tributaria emprendida por el gobierno del Partido Patriota, la ley aduanera promulgada nunca estuvo vigente, pues fue impugnada por las cámaras empresariales y la Cámara de Comercio Guatemalteco Americana (AMCHAM). Esto constituye una de las causas más importantes de la crisis financiera actual: la carencia de una ley aduanera, acorde con los nuevos tiempos de globalización.

Al revisar los diagnósticos sobre la situación, se percibe que las visiones cortoplacistas de las agencias internacionales de cooperación deben cuestionarse. Durante la participación como representantes de FLACSO-Guatemala en la invitación de las cancillerías para presentar propuestas luego de la divulgación del Plan para la Prosperidad del

---

42 Consejo de Ministros de Economía de la Integración Centroamericana.

Triángulo Norte de Centroamérica, que es una iniciativa de la Casa Blanca y los organismos ejecutivos de los países de la parte norte centroamericana, se expresó lo siguiente respecto del primer proyecto del Plan para la Prosperidad:

El Comisionado para la Competitividad Juan Carlos Paiz ha convocado a los sectores representativos de la sociedad civil al aporte de propuestas y soluciones de desarrollo, agrupados en cuatro mesas de trabajo, en donde se proponen políticas sectoriales diversas, pero que no logran tener una idea de integralidad y totalidad en relación al desarrollo local. En diferentes diálogos con la sociedad civil, en donde se ha invitado a FLACSO para sugerir cambios a la agenda de la prosperidad, se ha hecho referencia a la necesidad de revisión de su visión y líneas de acción.

Nuestra postura es, como en el caso del diálogo en la Embajada de Estados Unidos, la adopción de posiciones más integrales y con visión de desarrollo y de Reforma del Estado. Trabajar por ejemplo con “modernización institucional” y con “políticas de capital humano”, son versiones parciales ya rebasadas.

La problemática del desarrollo en el mundo es, primeramente, de Reforma del Estado integral y sostenible, incluyéndose aquí lo referente al cambio climático y la gobernabilidad del agua, como retos fundamentales. Además, las estrategias de los mismos organismos internacionales priorizan el tema de “Aid Effectiveness” o de Efectividad para el Desarrollo, que parten de la muy conocida “Declaración de París”, que llama a las agencias internacionales a un trabajo más involucrado con las nuevas nociones del desarrollo y coadyuvando a consolidar los organismos y la institucionalidad del Estado.

El centrar los grandes temas sociales en “políticas de capital humano, basadas principalmente en educación y salud”, como se plantea en el plan, es en estos tiempos una obsolescencia. En efecto, diversas agencias del desarrollo replantean sus esfuerzos sectoriales, por esfuerzos más integrales, incorporando la problemática del Desarrollo Local (DL), y de la gobernabilidad.

La política social actual debe ser entonces integral, y en plena interacción y coordinación con la política económica. Se trata de políticas económicas y sociales de nuevo cuño, que rebasan los estrechos marcos de los encadenamientos empresariales y se insertan en los procesos de Desarrollo Económico Local (DEL), abordando los delicados problemas de la gobernabilidad del agua, el manejo de cuencas y microcuencas, y de todos aquellos recursos que necesitan un manejo inteligente de los recursos naturales.

Valgan estas reflexiones para desembocar en una postura común, en relación con todas las iniciativas de la coyuntura: lo que el Plan para la Prosperidad denomina como “modernización institucional”, debe suplantarse por el término y las acciones en pro de la Reforma del Estado. Y es precisamente en una de las mesas conformada para la denominada “Modernización Institucional”, discusión sobre el Plan, y luego en las mesas convocadas por el Congreso de la República como respuesta a las demandas ciudadanas,<sup>43</sup> en

---

43 Durante la segunda quincena de junio, FLACSO participó activamente en las cuatro mesas de deliberaciones sobre iniciativas de ley convocadas por el Congreso de la República, para solventar las demandas de la transición política. Estas fueron: i) Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos; ii) Justicia; iii) Contrataciones del Estado; iv) Reforma del Servicio Civil guatemalteco.

donde se concentra buena parte del quehacer intelectual, a la par, por supuesto, de las reformas a la temática de los partidos políticos y de la justicia, las que no se abordarán aquí por ser tema de otro *policy paper* específico en la materia.

No obstante, dichas reformas deben ser incluyentes y partir de una mayor consolidación de la ciudadanía, principalmente a nivel territorial, en donde los cacicazgos, el clientelismo y el oportunismo político hacen mella en la captura del presupuesto público para fines aviesos y corruptos.

Es así como la descentralización política y administrativa, mediante la distribución del gasto público a nivel territorial, y conducida por el distritalismo político, genera una participación a medias, movida por verdaderas maquinarias políticas electorales locales, que desemboca en actos de corrupción al estilo de Baudilio Hichos, el cacique de Chiquimula; Adolfo Vivar, de Antigua Guatemala; o bien Arnoldo Medrano, el señor feudal de Chinautla.

Casos como los mencionados abundan en Guatemala, siendo el seno del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, fondos sociales como FONAPAZ, y el propio sistema municipalista, la cuna de corrupción política y de amplio desvío de fondos públicos para fines pecuniarios, que representa un gran costo de oportunidad en términos fiscales y sociales.

La clase política guatemalteca se caracteriza por su alto grado de conservadurismo, de mediocridad y de oportunismo en su accionar; sacrifica los intereses generales por sus intereses de grupo, actúa incluso como un gremio cerrado; un ejemplo reciente es la alianza entre el Partido Patriota y el Partido Líder, que fue visible hace algunas semanas.

Ante esa realidad, la cruzada anticorrupción es el tema del momento: no puede hablarse de *constitucionalismo transformador*, planes de largo alcance o bien propuestas heterodoxas de corte económico vinculadas con el desarrollo sostenible, si no se cortan esas grandes patologías que, afortunadamente, se han descubierto a través de la prensa, y ampliamente difundidas por la sociedad de la información.

Específicamente, sobre esta cruzada anticorrupción, la postura de FLACSO-Guatemala no se refugia en el análisis legalista *per se*, sino en la abogacía por la implementación de criterios éticos y morales que se asienten en las organizaciones públicas y en el seno de las corporaciones privadas que ofrecen bienes y servicios al Estado. Ello tiene que ver también con la elevación de la moral del contribuyente y la persecución del delito de la corrupción en todas sus manifestaciones.

Asimismo, dicha cruzada debe empezar por situar en común el tema de la SAT, con especial referencia a la refundación de la administración aduanera, acorde con el espíritu de la integración centroamericana, que es respetuosa de la soberanía en la aplicación de las normas, especialmente, en materia de delitos aduaneros, que debe ser fortalecida mediante una nueva Ley Aduanera.

Respecto de la calidad del gasto, las organizaciones sociales proponen priorizar en el desarrollo rural, consejos de desarrollo y municipalismo. Incluso, entidades como la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), abogan por la mayor canalización de fondos provenientes del Tesoro Público en términos de aportes institucionales. Se advierte que si bien todo ello viaja en la dirección de los acuerdos de paz, no tendrá la efectividad deseada si no se evalúa y

redirecciona la calidad del gasto a nivel local, pues hoy es permeada por la influencia de los caciques locales.

En la problemática de la Reforma del Estado, y en las propias propuestas de la sociedad civil, se habla a menudo del concurso diferenciado y de las respuestas diferenciadas hacia los contingentes humanos urbanos, en detrimento de los rurales. Esto permite que, desde el distritalismo<sup>44</sup> que priva en el Congreso de la República por ejemplo, se configure todo un sistema de toma de decisiones que causa severos desórdenes y alta corrupción, inhibiendo y debilitando los procesos básicos de la Función Pública, que comienzan por la planificación, hasta llegar a la implementación de actividades y resultados, además del monitoreo, el control y la evaluación.

En la Guatemala actual, los órganos de control, de coerción y orden de la función pública, están totalmente trastocados, en parte, gracias a la proliferación de órganos y actividades paralelas, creados durante la era del ajuste estructural y de la “*modernización económica*”, mediante órganos como COVIAL, FOVIAL, los fideicomisos municipales de las más grandes municipalidades urbanas, los fondos sociales y, por supuesto, la contratación temporal de recursos humanos a través de procesos que obvian la legislación del servicio civil.

Por tales razones se propone una pronta discusión y diseño de reformas urgentes en materia de los principios e instrumentos rectores y operativos del sistema de servicio

---

44 Concebimos al “distritalismo” como el poder de los diputados distritales, muy vinculados al poder local, junto a los gobernadores y los alcaldes, que dominan además en el seno de las decisiones a lo interno del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural.

civil para toda la administración pública, del sistema de contrataciones, tanto en lo relativo a obra pública como en la adquisición de bienes y servicios, incluyendo aquí al sistema de consejos de desarrollo urbano y rural y las municipalidades.

En virtud de que uno de los *nudos gordianos* que se identifican se concentra en el caciquismo, es preciso tener la correcta dimensión de que el desarrollo urbano y el rural son dos caras de una misma moneda. En tal sentido, la abogacía por la calidad del gasto y la cruzada anticorrupción, deben incluir normativas y acciones específicas que refuerzan la interacción y complementariedad entre lo urbano y lo rural.

La Reforma del Estado consiste, precisamente, en proveer de métodos estándar, que en el caso de ser violados implique sanciones pecuniarias y penales a cualquier involucrado, sin distinciones de posición social o jerarquía dentro del aparato estatal o el sector privado. Hay que recordar que de este último sector proviene la figura delictiva “cohecho activo”.

Estando FLACSO-Guatemala participando activamente en las mesas convocadas por el Congreso de la República, en los campos del servicio civil y de las contrataciones del Estado, puede resumir los grandes lineamientos y postura, en los siguientes puntos que alumbran la posición global en materia de reforma del Estado:

**Primero:** los temas no pueden solucionarse con simples cambios al articulado de una sola ley, pues involucran diversas normativas. Tampoco el ejercicio consiste en desempolvar iniciativas anteriores porque la motivación de la coyuntura es mucho más ambiciosa y

las motivaciones de hoy se vinculan, como ya se indicó, con una verdadera cruzada anticorrupción.

**Segundo:** nuestra propuesta gira en torno al reforzamiento del control centralizado, en términos de normativas y la descentralización operativa a nivel territorial. En tal sentido, en materia de contratación y adquisiciones, es vital la creación de una institución rectora o centralizadora que establezca lineamientos o políticas generales de acción, que supervise y sancione. Ello tiene la misma metodología para el *servicio civil*, en donde debe crearse un ente administrador y rector de la función pública, similar al de realidades como la española y, últimamente, la salvadoreña.

**Tercero:** haciendo eco de una cruzada anticorrupción, la fórmula sugerida es la de la *centralización normativa con descentralización operativa*. Se trata así de la redefinición de los controles, incorporando nuevas funciones en entes reguladores fuertes, que actúen en forma coordinada con la Contraloría General de Cuentas de la Nación y el Ministerio Público, fortaleciendo en este último a la Fiscalía en contra de la Impunidad (FECI), que habrá de recibir todo el legado de la CICIG cuando esta finalice su actuación en el país.

**Cuarto:** en materia de contrataciones, se deben tipificar muy bien las dos acciones básicas: i) construcción de obra pública; ii) adquisición de bienes y servicios. A este respecto, una nueva Ley de Inversiones Públicas con un órgano regulador fuerte, resulta imprescindible, así como el fortalecimiento de sanciones y controles alrededor de la Dirección de Adquisiciones, que es parte de los órganos rectores del Sistema Integrado de Administración Financiera y de Control Gubernamental (SIAF/SAG).

**Quinto:** puede observarse que en estas dos funciones básicas, la labor principal –con carácter anticorrupción– reside en contrarrestar la influencia y radio de acción de las autonomías que transmiten impunidad, siendo evidente en el caso del *servicio civil*, por ejem-

plo, que la proliferación de emplazamientos y de pactos colectivos sin respeto a un principio básico de la realidad de las finanzas públicas, permean y debilitan la acción del Estado, al punto que, según declaraciones propias del nuevo presidente del Seguro Social, la presidencia de dicha entidad tenga bajo su égida de contratación a más de 900 asesores contratados bajo el renglón 029 de servicios profesionales, que está normado de manera flexible, no por el servicio civil sino bajo un pobre y tímido articulado en la Ley de Contrataciones.

**Sexto:** nuestra postura busca contrarrestar los organismos paralelos creados durante el período de ajuste estructural, iniciado con fuerza en el gobierno de Jorge Serrano Elías, y que originó una especie de subcontratación o “Outsourcing” de la administración pública, mediante fondos sociales, fideicomisos, contrataciones de servicios profesionales y estados de excepción, que favorecen la contratación de emergencia y privatizaciones y concesiones sin mayor regulación.

## Referencias bibliográficas

- Artana, D. (2007). *Competitiveness and Growth in Guatemala*. Washington: IDB Research Project.
- Ávila Santamaría, R. (2011). *El neoconstitucionalismo transformador: El Estado y el derecho en la Constitución de 2008*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Balsells, É. (2007). “Política económica en Guatemala durante el período 1986-2006”. En *Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2007: Guatemala, una economía al servicio del desarrollo humano*, Guatemala, Ser-viprensa.
- \_\_\_\_\_ (2012). *Evolución de las teorías económicas de los tecnócratas guatemaltecos y su repercusión en el desarrollo del país en la historia reciente*. Madrid: Pontificia Universidad de Salamanca.
- Bleaney, M. (1985). *The Rise and Fall of Keynesian Economics*. New York: St. Martin Press.
- Bullmer Thomas, V. (1987). *The Political Economy of Central America, Since 1920*. Cambridge: Cambridge University.
- Curiel, A. (2001). “Una alternativa a la modernización de América Latina en los noventa”. En A. G. Correa, *Estructuras financieras y cambio* (p. 11). México D.F.: Instituto de Investigaciones Económicas UNAM.
- Desarrollo, B. I. (2008). *Informe 2008: ¿Los de Afuera?, patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe*. Washington: BID.

- Duncan, R. (2012). ¿Una Nueva Depresión Mundial? *New Left Review*, 13.
- Franco, J. (2006). *Banco de México, El Enemigo en Casa*. Puebla: Benemérita Universidad de Puebla.
- Friedman, M. y. (2009). *La Libertad de Elegir*. Madrid: Gota a Gota.
- Galbraith, J. K. *La Economía del Fraude Inocente*, 3a. edición, editorial Crítica, Barcelona.
- Girón, A. (2006). “Poder y Moneda: Discusión Inconclusa”. En *Confrontaciones monetarias: marxists y post-keynesianos en América Latina* (p. 30). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Greider, W. (1987). *Secrets of The Temple: How the Federal Reserve Runs the Country*. New York: Simon & Schuster.
- Gudynas, E. (2009). “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo”. En *AAVV Extractivismo, Política y Sociedad*. Quito: CAAP/CLAES.
- Havey, D. (2010). *The Enigma of Capital*. New York: Oxford University Press.
- Heilbroner, R. (1995). “El Gran Desenlace”. En R. Heilbroner, *The Crisis of Vision in Modern Economic Thought*. New York.
- Heilbroner, R. y. (1995). *The Crisis of Vision in Modern Economic Thought*. New York: Press Syndicate of the University of Cambridge.
- Klamer, A. (1983). *Conversations with Economists*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers Inc.

- Krugman, P. (4 de abril de 2014). *Euphemistic at the FMI. International New York Times.*
- Krugman, P. (15 de abril de 2014). “Oligarcas y dinero”. *elPeriódico.*
- Lekachman, R. (1987). *Jaque a los Economistas.* Santiago: Cuatro Vientos.
- Mantey Bastón, M. y. (2005). *Inflación, Crédito y Salarios: Nuevos Enfoques de Política Monetaria para Mercados Imperfectos.*
- Marx, C. (1947). “Desdoblamiento de la ganancia en interés y ganancia del empresario. El capital a Interés”. En C. Marx, *El Capital.* México: Fondo de Cultura Económica.
- May, L. (1980). *Análisis de la Economía de Guatemala.* Guatemala: SEGEPLAN.
- Pape, É. (2013). *Tributación y Desigualdad Social en Guatemala.* Guatemala: Universidad Galileo.
- Parguez, A. (2006). “Moneda y Capitalismo: La Teoría General del Circuito”. En *Confrontaciones monetarias: marxistas y post-keynesianos* (pág. 51). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Polanyi, K. (2012). *La Gran Transformación.* México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez, Ó. (14 de abril de 2014). Roberto Artavia: “El cuello de botella es la formación de capital humano”. *La Nación.*
- Salama, P. (2012). “Preguntas y Respuestas Sobre la Crisis Mundial”. *Revista Nueva Sociedad,* 50.

- Schuldt, J. y. (2009). “Petróleo, rentismo y subdesarrollo: ¿una maldición sin solución?” En *AAVV Extractivismo, Política y Sociedad*. Quito: CAAP/CLAE.
- SEGEPLAN. (2013). *El nuevo K’atun: Una visión para la Guatemala del 2032: nota conceptual*. Guatemala.
- SIECA. (2014). *Mercado de café en Centroamérica: una revisión del estado actual*. Guatemala: Dirección de Estadísticas, Estudios y Políticas.
- Svampa, M. (2013). *Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina*.
- Torres-Rivas, E. (Mayo de 18 de 2014). “Confusión de malestares”. *elPeriódico*, pág. 13.
- Valderrama, P. (2013). “Crisis del modelo neoliberal, hacia una planificación regional; un aporte polanyiano”. *Revista de Ciencias Sociales #48*, 139-153.
- Valenzuela, J. (2009). *La gran crisis del capital: Trasfondo estructural e impacto en México*. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Villareal, R. (2013). *El Modelo Económico del Cambio: Crecimiento competitivo e incluyente y la reindustrialización de México*. México D.F.: Amazon.

# Guatemala y las tendencias de la economía mundial

Cristóbal Pérez-Jerez

*Abominad la boca que predice desgracias eternas,  
abominad los ojos que ven solo zodiacos funestos,  
abominad las manos que apedrean las ruinas ilustres,  
o que la tea empuñan o la daga suicida*

Rubén Darío

## **Introducción: Hacia la creación de una economía eficiente y competitiva**

Después de quince años de transitar el ansiado siglo XXI la humanidad no encuentra el rumbo del desarrollo integral, en paz, crecimiento económico, estabilidad social, bienestar colectivo y convivencia pacífica. El mundo real y el académico no parecen avanzar en resolver cómo la humanidad puede enfrentar el reto del desarrollo y convivencia con la naturaleza en términos racionales. Quizá necesitamos que en el mes de marzo aparezca “una familia de gitanos desarrapados” que “con gran alboroto de pitos y timbales” nos den “a conocer los nuevos inventos”, que incluyan cómo lograr el desarrollo<sup>1</sup>.

---

1     García Márquez (2007). *Cien años de soledad*. Madrid, RAE.

La presente es una interpretación del papel de las relaciones económicas internacionales (REI) sobre el desarrollo de Guatemala. El desarrollo continúa siendo un objetivo de una gran cantidad de naciones del mundo, las asimetrías del desarrollo generan, entre otros factores, inestabilidad y limitaciones para resolver grandes temas de la humanidad como la pobreza, el atraso, el hambre y la protección del ambiente. Encontrar una explicación del desarrollo y los factores que lo afectan sigue siendo una tarea intelectual y práctica con el propósito de encontrar rutas que permitan cerrar brechas de desarrollo entre las naciones y abrir cauces para la negociación de agendas de integración social, económica, cultural y ambiental con el fin de preservar condiciones básicas de paz y bienestar a la humanidad en su conjunto.

### **Definición de Guatemala, en términos económicos.**

Guatemala es un país pequeño. Económicamente solo produce 60 mil millones de dólares frente a 3,286 mil millones de Alemania y los 17,419 de Estados Unidos;<sup>2</sup> territorialmente mide 108,9 km<sup>2</sup>, uno de los territorios más pequeños de América; en población contiene 16 millones de habitantes, frente a 121 millones de mexicanos y 202 de brasileños.<sup>3</sup> Por indicadores sociales es un país de desarrollo medio bajo. Según el Índice de desarrollo humano del PNUD, Guatemala ocupa el lugar 125, con un escaso 0.628, Chile

---

2 FMI (2015). *IMF, Data Mapper*. Todo para el 2014. Tomado de <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/weoseladv.aspx?a=&c=134&s=NGDPD%2cNGDPDPC>, el 11-06-15.

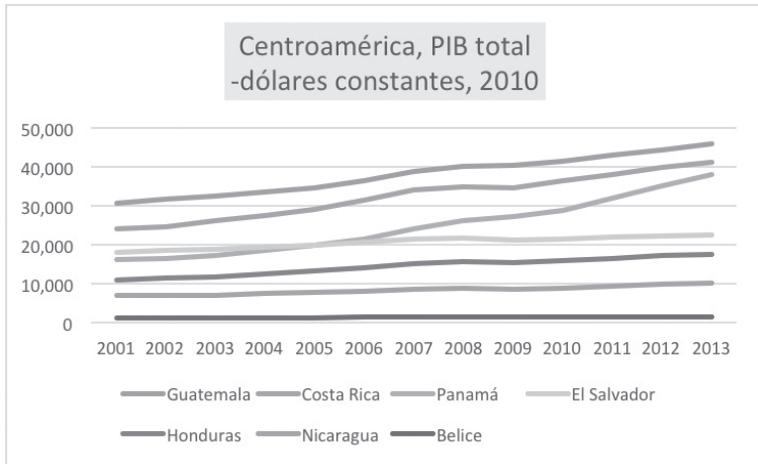
3 CEPAL (2014). *Anuario estadístico de América latina y el Caribe*. Santiago, CEPAL.

está en 41 con 0.822 y Costa Rica ocupa el 68 con 0.763.<sup>4</sup> Será grande si consolida una visión de construir un Estado de cooperación y negociaciones generalizadas, internas y externas, que le permitan sobrevivir a los conflictos internacionales y regionales en relativa paz y armonía social.

Nuestro fin es analizar los aspectos positivos y negativos que puedan tener las tendencias internacionales para orientar una estrategia nacional de desarrollo en una economía pequeña y subdesarrollada como la guatemalteca. Vamos a partir de una definición axiomática del desarrollo, con el fin de evaluar las distintas propuestas sobre la influencia de las REI sobre el desarrollo.

En el siguiente gráfico podemos observar las tendencias de crecimiento del PIB a precios constantes en dólares del 2010.

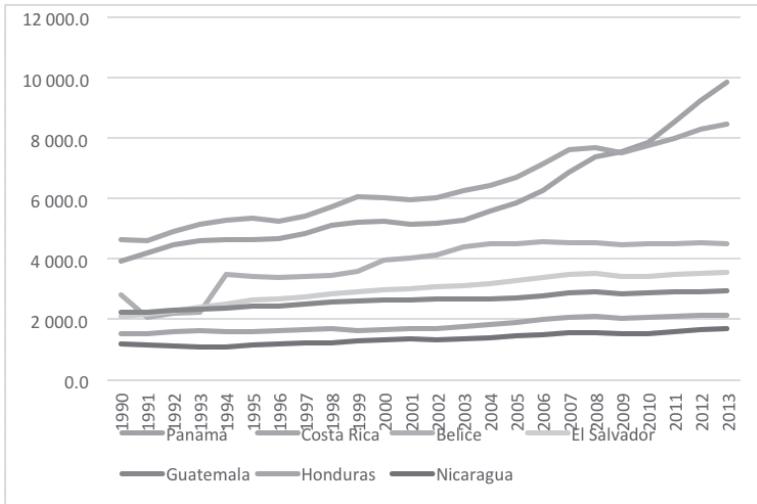
**Gráfico 1**



4 PNUD (2014). *Informe sobre el desarrollo humano*. Washington, PNUD.

Se puede observar que Guatemala, Costa Rica y Panamá son los países con mayor producción total de la región. Con la salvedad de que Panamá viene generando una productividad cada vez mayor, mientras que El Salvador con la dolarización se estancó.

**Gráfico 2**  
**Centroamérica: PIB por habitante**  
**Dólares por persona anuales, 1990-2013**



**Fuente: Elaboración propia, con base en CEPAL (2015)**

Los dos gráficos anteriores muestran claramente que la estrategia de apertura genera resultados adecuados para el crecimiento económico. Panamá apenas arrancó con la apertura en el año 2006, y en términos per cápita ya superó a Costa Rica, que sigue creciendo pero lentamente. Todos los demás países de la región están estancados.

## **Definición del desarrollo**

Ya es evidente para los analistas que el crecimiento económico solamente es un componente del desarrollo. Por eso nosotros entendemos por desarrollo un proceso integral en donde una sociedad históricamente determinada alcanza un nivel de construcción de procesos productivos eficientes y competitivos que permiten resolver las necesidades colectivas e individuales de la mayor parte de la población, en el marco del fortalecimiento de una democracia electoral representativa y pluralista que permita el libre desempeño de las cualidades humanas individuales y colectivas, generando oportunidades de educación, salud, trabajo y vivienda para la mayoría en términos de calidad y cantidad, con una fuerte orientación al logro de convivir en forma equilibrada con la naturaleza. En resumen, estos cuatro elementos: sistemas productivos eficientes y competitivos, democracia electoral pluralista, sistema de oportunidades sociales y convivencia con la naturaleza podemos considerarlos los componentes del desarrollo.

Al repasar la situación mundial en torno al tema del desarrollo nos encontramos con dos grupos de países. Por un lado el pequeño y selecto grupo de países desarrollados, aproximadamente 30 naciones, que han alcanzado un nivel de productividad basado en economías de mercado ampliamente competitivas y con el diseño de sistemas democráticos electorales pluralistas, este grupo de naciones se aglutina de preferencia en la llamada Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), es decir es un conjunto de países con características similares o que buscan cierta homogeneidad en sus condiciones económicas, sociales y políticas. Por otro lado, un abigarrado y dis-

continuo grupo de naciones en vías de desarrollo o subdesarrolladas, cerca de unos 157 Estados reconocidos por las Naciones Unidas, este conjunto de naciones prácticamente no presentan cualidades similares en forma sistemática. En lo único en que se identifican es en que ninguna puede considerarse un país desarrollado. Van desde sociedades que no han podido construir un Estado nacional, como aquellas que reflejan características primitivas, y algunas con formas mercantiles autoritarias y caudillistas, que podrían llamarse de capitalismo-feudal, hasta sociedades que se califican de “emergentes” pues parece que están cerca de iniciar el desarrollo al estilo occidental.

En el presente trabajo vamos a concentrarnos en analizar uno de los componentes del desarrollo, el fortalecimiento de un sistema económico y productivo eficiente y competitivo en el entorno de las relaciones de economía mundial. Para promover el desarrollo la sociedad tiene que garantizar el diseño de un sistema económico que permita la producción, distribución y consumo de bienes y servicios elaborados a partir de la combinación de formas de propiedad colectivas y privadas. Es decir, el mercado genera competencia que mejora la calidad, la competitividad social y la asignación eficiente de recursos, principalmente si se basa en la promoción de pequeñas y medianas empresas. El sector público genera producción de bienes estratégicos básicos para la unidad de la nación.

La estrategia orientada a la apertura externa es un proceso espontáneo de crecimiento que genera asimetrías e impactos positivos y negativos en el desempeño de la sociedad. Los aspectos positivos se relacionan con el mayor acceso a tecnologías de producción más avanzadas con acceso a

sectores más amplios de la población en los distintos países y regiones del mundo, generando niveles de vida mayores para grupos más amplios de seres humanos, la producción y el consumo elevan sus indicadores calidad y acceso para la población mundial; los aspectos negativos se relacionan con el aumento de contradicciones y brechas ideológicas, religiosas, aspiraciones nacionalistas y luchas de poder, con el agravamiento de la presión sobre las condiciones climáticas del planeta. La salida, en principio, pareciera ser sentar las bases de un proceso de desarrollo regulado a nivel planetario, en donde bajo un compromiso de comprensión, respeto mutuo y negociación se pueda mantener el ritmo de satisfacción de las necesidades humanas en paz y estabilidad, respetando las leyes fundamentales de la ecología.

Existe una tendencia hacia una mejoría del bienestar humano, que genera una amenaza fundamental a la vida en el planeta, una población humana que sedienta de progreso y bienestar pueda destruir, o acelerar la destrucción, de las condiciones de vida en el planeta. Recordemos que cerca de dos millones de años tardó el ser humano en alcanzar el número de 1,600 millones de habitantes<sup>5</sup> en el año de 1900, mientras que en sólo cien años alcanzamos los 6,000 millones, y ahora, en el 2015 llegaremos a la escalofriante cifra de 7,325 millones. Aquí la humanidad tendrá que demostrar su verdadera orientación inteligente, o será un dinosaurio más.

En términos prácticos, uno de los factores que impiden el desarrollo es la escasez o falta de capital productivo, aquí es donde iniciamos el abordaje de nuestra problemática.

---

5 Consultar <http://www.eumed.net/cursecon/2/evolucion.htm>

Los treinta países industrializados a lo largo de su historia han acumulado una masa de capital productivo que ha desbordado sus necesidades generales y que les permiten acumular un excedente. Este excedente es trasladado hacia los países del tercer mundo de varias formas. Estas pueden ser el traslado de capitales golondrinas (capital de cartera), con el fin de extraer porcentajes de interés de la producción del país huésped; otra forma es la inversión extranjera directa (IED), es decir, la creación o adquisición de empresas productivas en el país huésped.

Es decir, una de las hipótesis planteadas a nivel internacional es que el desarrollo puede iniciarse si el país en vías de desarrollo puede acumular un capital original, de acuerdo con la visión de los clásicos. En el momento actual esta vía está agotada en lo esencial. Ya no se puede repetir la experiencia de los países industrializados originales, por lo que es necesario generar un capital semilla en otras formas. Uno de los métodos recomendados es atraer IED. Sin embargo la tendencia histórica nos muestra resultados ambivalentes en torno a esta atracción de capitales externo. Nos interesa analizar cuáles son los impactos positivos y negativos de la IED sobre las posibilidades del desarrollo, ¿es deseable o hay que rechazar la IED?, ¿es posible o no que la IED sea funcional para el desarrollo?, ¿se podrá salir del subdesarrollo?

## **Hacia dónde va Guatemala**

Luis Cardoza y Aragón soñaba para Guatemala no situarla en lo inmediato, en el día a día, sino darle un valor universal histórico. Nos decía, más o menos, aspiro a separarla de nuestra violencia, a dejarla en la vida ciertamente

más honda de su canto, que trascienda con su ternura la realidad... (Cardoza, 1979) <sup>6</sup>. Con esa visión vamos a estudiar las tendencias del crecimiento económico-social del país, en el marco de las actuales tendencias de la economía internacional.

Luego de la firma de los acuerdos de paz en 1996, Guatemala entra en un proceso complejo y contradictorio de construcción de una sociedad con una economía buscando la competitividad en el marco de la solución esperada de las necesidades insatisfechas de educación, salud y trabajo de calidad y dignidad.

Al llegar a los 20 años de estos acuerdos, Guatemala quiere hacer algo importante, pareciera ser que el país ya alcanzó la madurez para iniciar el camino irreversible del desarrollo. En Guatemala tenemos que aprender a plantear correctamente un modelo desarrollo integral, sostenible e inclusivo. Esta es una nación que acumula un gran esfuerzo y sacrificios para comprender los principios fundamentales del desarrollo.

## **La situación actual del mundo**

La profunda crisis del capitalismo financiero internacional en los años 2008-2009, que se inició en los Estados Unidos, se propagó hacia la Comunidad Europea y aletargó el crecimiento en todas las zonas del mundo. Aún no se ve salida al estancamiento, con los riesgos y oportunidades que se abren para todos los países.

---

6 Cardoza y Aragón, L. (1979). "Otto René Castillo, ensayo". En Castillo, O.R. (1979). *Informe de una injusticia*. San José, Editorial Cultural.

El FMI, en sus perspectivas más recientes afirma que el crecimiento continúa siendo modesto y desigual en todo el mundo<sup>7</sup>. Es modesto pues Estados Unidos ha iniciado una consistente recuperación de su economía, además, se espera que la Comunidad Europea se beneficie por el abaratamiento del petróleo y la depreciación de sus monedas. Es desigual, ya que los países emergentes se estancan y América latina no muestra signos de recuperación.

El mundo se enfrenta a varios riesgos que pueden hacer colapsar la economía y las sociedades. Tanto las potencias centrales (Estados Unidos, Comunidad Europea y Japón), así como las potencias emergentes (Rusia, China, India, Brasil, México), y los países exportadores de petróleo que ven una caída en sus ingresos generan tensiones económicas y sociales, que se convierten en confrontaciones geopolíticas de alto riesgo. Una visión alucinante es expuesta por Juan C. Zárate, quien luego de ser asesor del Departamento del Tesoro, durante la administración de George Bush, afirma que este Departamento diseña guerras financieras en contra de potenciales adversarios para fortalecer el liderazgo de Estados Unidos<sup>8</sup>. Lo que confirma la posibilidad de cambios bruscos en el sistema financiero que provoquen caídas en la pobreza y la confrontación en varias zonas del mundo. De allí el brusco cambio de dirección de los temores. Antes le temíamos a la inflación y el aumento del precio de los carburantes. Hoy tenemos pavor ante la deflación y la caída de los precios del petróleo.

El gráfico 3 corrobora las tendencias internacionales.

---

7 FMI (2015). “Las Américas: el Norte se recupera, el Sur aún espera”. En FMI (2015). *Perspectivas económicas*. Washington, Fondo Monetario Internacional.

8 Zárate, J. (2013). *Treasury's war*. Philadelphia, Public Affairs.

## Situación de Guatemala en el contexto mundial

El entorno internacional presenta varios retos y posibilidades a la sociedad guatemalteca. Un riesgo es que varias de las economías que rodean a Guatemala muestran una tendencia a la recesión y al auge de los conflictos. Tanto Venezuela, Argentina, Brasil, Colombia y otros países muestran una caída en sus ingresos y un aumento de los conflictos sociales. No todo son noticias malas. En su conjunto Centroamérica, el Caribe y México parecen mantener el ritmo de crecimiento, todos ellos comparten la característica de que Estados Unidos es su principal socio comercial, por lo que se verán favorecidos por la recuperación de la economía de la principal potencia.

Guatemala corre el riesgo adicional del impacto que pueda tener la actual crisis política sobre las tendencias de crecimiento de la economía y los impactos fiscales negativos, que pueden provocar una parálisis financiera del gobierno en el corto plazo.

### Gráfico 3

*El crecimiento mundial sigue siendo moderado y desigual tras la caída de los precios del petróleo y el debilitamiento de las perspectivas de crecimiento a mediano plazo.*

#### Crecimiento del PIB real

(Porcentaje; tasa anual)

	2013	2014	Proyecciones	
			2015	2016
<b>Mundo</b>	3,4	3,4	3,5	3,8
Economías avanzadas	1,4	1,8	2,4	2,4
Estados Unidos	2,2	2,4	3,1	3,1
Zona del euro	-0,4	0,9	1,5	1,7
Japón	1,6	-0,1	1,0	1,2
Economías de mercados emergentes y en desarrollo	5,0	4,6	4,3	4,7
China	7,8	7,4	6,8	6,3
Rusia	1,3	0,6	-3,8	-1,1

Fuente: Tomado de FMI (2015). Perspectivas económicas

Ante la coyuntura fiscal provocada por el desmantelamiento de “la línea” en la SAT, pareciera que la recaudación fiscal se ha caído, lo cual significa que en el marco de la desaceleración de la economía la expansión fiscal no sería un instrumento adecuado para enfrentar problemas. Será necesario el uso de otros instrumentos de política económica que son de alto riesgo, aunque muy eficaces en momentos críticos. Por ejemplo, el uso de la flexibilidad cambiaria y la expansión monetaria.

### **¿Cuáles son los consejos del FMI?**

Garantizar la solidez del sector fiscal, el gobierno tiene que hacer un uso eficiente de los recursos orientando el gasto esencialmente en inversión real en infraestructura económica y social; reorientando el cobro de impuestos y comprometiéndose a un uso eficiente y honrado de los mismos; no generando deuda para el gasto administrativo de los funcionarios públicos. También hay que mantener el control ante vulnerabilidades del sector financiero, las condiciones de financiamiento más duras y el fortalecimiento del dólar harán más difíciles las condiciones de los países deudores. Hay que enfrentar los problemas estructurales, propiedad concentrada de la tierra, falta de productividad del sector público y altos niveles de pobreza y alto analfabetismo provocan debilidades esenciales de la nación.

Según el Fondo Monetario Internacional, una economía como la de Guatemala debiera aprovechar el abarataamiento de las importaciones de materias primas y energía para reducir su vulnerabilidad fiscal y reforzar la credibili-

dad de los regímenes de metas de inflación (FMI, 2015). La credibilidad de las metas de inflación no hay que tomarlas tan a pecho, en temas técnicos no hay que ser fundamentalista. Cuando la crisis se presentó con fuerza en el 2008-2009, la FED reaccionó a la caída de la producción y aumento del desempleo en los Estados Unidos, con una política de expansión del circulante. ¿Cómo lo hizo? Abrió líneas de crédito al gobierno para aumentar el déficit fiscal, sí, pero obligando al gobierno a invertir en salvar los bancos gringos, generar inversión en fracking para extraer petróleo aceleradamente e invirtiendo en las industrias del automóvil y las armas (consultar blog de Jalife-Rhame<sup>9</sup>); es decir, el gobierno de Estados Unidos realizó un gasto estratégico, lo que les permitió ser los primeros en salir de la crisis y reafirmar su liderazgo. El aumento de la cantidad de dinero en manos del gobierno tuvo otro efecto positivo para la nación estadounidense, la abundancia de dólares aumentó en el mundo, el dólar se devaluó, y las monedas del resto de países, obviamente, se revaluaron, lo que permitió abaratar las exportaciones yankees, y encarecer sus importaciones, lo cual mejoró su producción, el resultado de balanza de pagos y recuperar liquidez. De tal manera, que un país puede tener una política monetaria expansionista si es estratégica y responsable.

---

9 <http://www.alfredojalife.com/>



El analista Ricardo Hausmann (Hausmann, 2015),<sup>10</sup> al estudiar cuáles son las oportunidades de crecimiento para una nación pequeña y en vías de desarrollo confirma lo siguiente. Para promover un crecimiento eficiente y competitivo de un país es indispensable el uso de la tierra en dos direcciones, pequeñas plantaciones dirigidas por pequeños propietarios y cooperativas, excluyendo los latifundios; generar empleos orientados a los servicios y la alta tecnología, con salarios adecuados a la productividad; generar un aumento de la inversión real en términos de inversión nacional competitiva, inversión extranjera directa en servicios y alta tecnología, y una inversión pública eficiente y estratégica. Para competir en el mundo, Guatemala tendría que elevar el número de años de escolaridad de la población, los estudios del Center for International Development de Harvard, en donde se desempeña Hausmann, ha encontrado que el aumento de los años de escolaridad de la población de un país se transforma en un aumento de la productividad y de los ingresos de las familias de toda la población. “Dime tu escolaridad y te diré tu PIB per cápita” y tu expectativa de desarrollo.

Estas lecciones indican que hay que reconstruir la sociedad con unidad de la nación, es decir, generar un saber-hacer colectivo. Es decir, mientras más empresarios y productos produzca una nación, mejor será su capacidad de competir en el mundo global. Hay que generar regímenes cambiarios más flexibles, con el fin de mejorar la capacidad

---

10 Hausmann, R. (2015). “¿Cuáles son las oportunidades, capacidades y rutas de acción para el crecimiento económico futuro de Costa Rica?”. En [www.academiaca.or.cr](http://www.academiaca.or.cr), Academia de Centroamérica.

de exportar una amplia variedad de productos. Los analistas insisten en que la diversificación y complejidad de la economía son una fuente de crecimiento. La complejidad se entiende como la producción de una amplia variedad de bienes y servicios, así como de su sofisticación tecnológica. En ese sentido la IED es una fuente de propagación de conocimientos, aprender nuevas tecnologías y mejorar en el uso de otros idiomas.

### **Factores internacionales que generan impactos ambivalentes en la región**

El debilitamiento de los mercados de materias primas tiene impacto negativo en la inversión, el ingreso de los agentes económicos y en las expectativas de inversión y de consumo. La caída en los precios del petróleo beneficia a un grupo de países y perjudica a otros en la región. En ambos casos genera incertidumbre sobre todos. Para los países exportadores de petróleo esta caída genera problemas fiscales, baja inversión y aumento de las tensiones sociales. Para los países como Guatemala, que son importadores netos, genera una disminución en el valor de las importaciones que puede invertirse en infraestructura o malgastarse. En general los importadores de petróleo ahorran un 4% del PIB (FMI, 2015).

**Gráfico 5**  
**México, Guatemala, Centroamérica y el Caribe**  
**Países de alta dependencia con exportaciones hacia**  
**Estados Unidos**

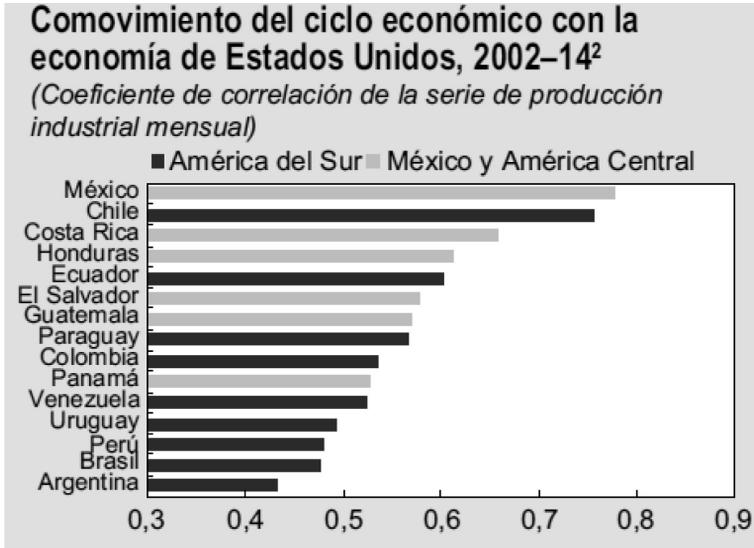


**Fuente: Tomado de FMI (2015)**

La recuperación de la economía de Estados Unidos genera un alivio financiero a los países con mayor dependencia de esa economía. El gráfico 5 muestra el impacto de la economía de Estados Unidos en los países de la región norte del continente. Las exportaciones de Guatemala hacia los Estados Unidos son casi un 8% del PIB. Lo cual genera expectativas positivas ante la recuperación de la mayor economía del mundo.

En el gráfico 6 podemos notar la correlación que existe entre el crecimiento de la economía de Estados Unidos y la de los países más dependientes.

**Gráfico 6**  
**Correlación del crecimiento de la economía USA**  
**con respecto a sus socios más dependientes de**  
**América Latina**



Fuente: Tomado de FMI (2015)

El siguiente gráfico nos muestra dos variables de gran importancia para Guatemala:

Gráfico 7



Fuente: Tomado de FMI (2015)

Para cinco países: Honduras, El Salvador, Haití, Nicaragua y Guatemala las remesas enviadas desde los Estados Unidos son una fuente barata y abundante de reservas internacionales. Otra característica a la que hay que prestar atención es que estos cinco países son de los más pobres, violentos y con mayor influencia del narcotráfico en la región. Pareciera que la llegada masiva de remesas no es una bendición. Todo lo contrario. Falta una política nacional clara para orientar esos recursos hacia mejorar la calidad de vida y cultura de los seres humanos. Pareciera que solamente el sector bancario y financiero sale beneficiado de esta masiva llegada de recursos. A las familias que reciben esos ingresos se les escapan entre los dedos como consumo, sin invertir ni financieramente, ni en educación ni salud.

## Gráfico 8

### Situación económica de América latina

*Se proyecta que el crecimiento regional caiga por quinto año consecutivo en 2015, aunque las perspectivas varían por subregión.*

#### ALC: Crecimiento del PIB real<sup>1</sup>

(Porcentaje)

	2013	2014	Proyecciones	
			2015	2016
<b>ALC</b>	2,9	1,3	0,9	2,0
Economías financieramente integradas (AL-6)	3,9	2,4	2,4	3,2
Otros países exportadores de materias primas	6,0	2,0	0,6	1,6
<b>ACRD</b>	4,2	4,4	4,2	4,2
<b>El Caribe</b>				
Economías dependientes del turismo	1,1	1,5	2,0	2,4
Países exportadores de materias primas	3,1	2,8	2,4	3,2
<b>Partidas informativas:</b>				
Brasil	2,7	0,1	-1,0	1,0
México	1,4	2,1	3,0	3,3

#### ALC: Impulso de crecimiento, 2014–15



Fuentes: FMI, informe WEO, y cálculos y proyecciones del personal técnico del FMI.

Nota: ALC = América Latina y el Caribe; AL-6 = Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay; ACRD = Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

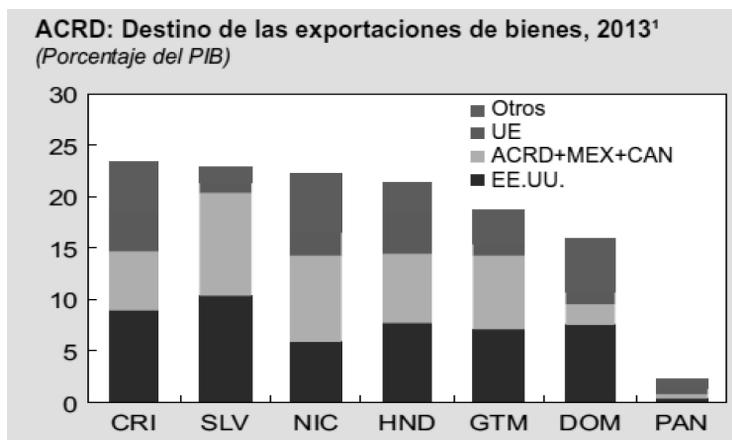
**Fuente: Tomado de FMI (2015).**

Paradójicamente, los países que reciben menos remesas, tienen que hacer un esfuerzo mayor en prepararse y trabajar para ganar espacio en exportaciones. Costa Rica y Panamá reciben menos remesas, y su porcentaje exportador es mayor. Ergo, Guatemala tiene que diseñar una estrategia de apertura comercial para alcanzar y superar a los dos países más competitivos de la región.

### Guatemala y su vecindario

Para convertirse en un país en vías de desarrollo real, Guatemala tiene que estar en la cabeza de la competencia en su entorno inmediato. El entorno inmediato de Guatemala está compuesto por los países centroamericanos, México, Colombia y el Caribe. Una medida de la apertura, que genera competencia y eficiencia son las exportaciones como porcentaje del PIB. En el siguiente gráfico podemos observar que Guatemala está de quinto.

**Gráfico 9**  
**Destino de las exportaciones de bienes, 2013**  
**Centroamérica y Dominicana**



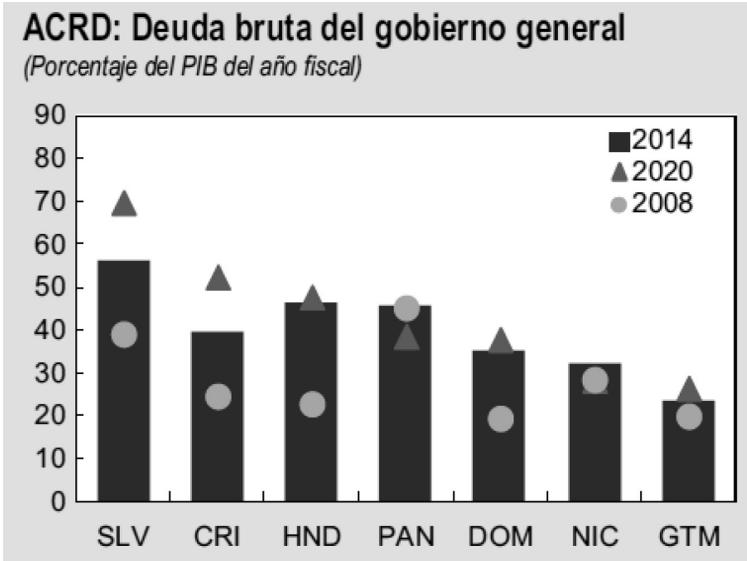
Tomado de FMI (2015)

El país que depende más de Estados Unidos en exportaciones es El Salvador. Costa Rica, Dominicana y Nicaragua tienen otros socios importantes. Mientras más amplia la cantidad de compradores, más dinámica y segura se vuelve la economía de un país.

En general este grupo de países comparten algunos de los escasos signos positivos que ofrece la economía mundial. Comparten como socio principal a Estados Unidos, que es la economía que muestra signos importantes de recuperación económica. Se pueden beneficiar por medio de la promoción de exportaciones y el aumento de las reservas provenientes del norte. Se pueden beneficiar por el alivio financiero de la baja continua en los precios del petróleo. Sin embargo, no todo es miel sobre hojuelas. Hay problemas históricos que se tienen que resolver para impulsar la innovación y el crecimiento. Existe el riesgo de retornar a vulnerabilidades fiscales, que los gobiernos intenten paliar la crisis induciendo un gasto irresponsable orientado al consumo y la corrupción, que los ingresos fiscales no se incrementen en una región con una de las cargas tributarias más bajas del mundo, y que se orienten al endeudamiento caótico. El aumento de la liquidez sin base productiva, por remesas y otros ingresos de capital no claramente determinados, generan aumentos excesivos de las importaciones con exportaciones de crecimiento lento, generando problemas de balanza de pagos importantes. No hay que olvidar que los problemas de gobernabilidad, confrontación social y desigualdades crónicas generan límites al desarrollo.

En cuanto al peso de la deuda pública sobre el crecimiento, allí Guatemala muestra una mejor posición. Como vemos en el siguiente gráfico. ¿Será que Guatemala no se endeuda para no invertir en educación y salud?

Gráfico 10



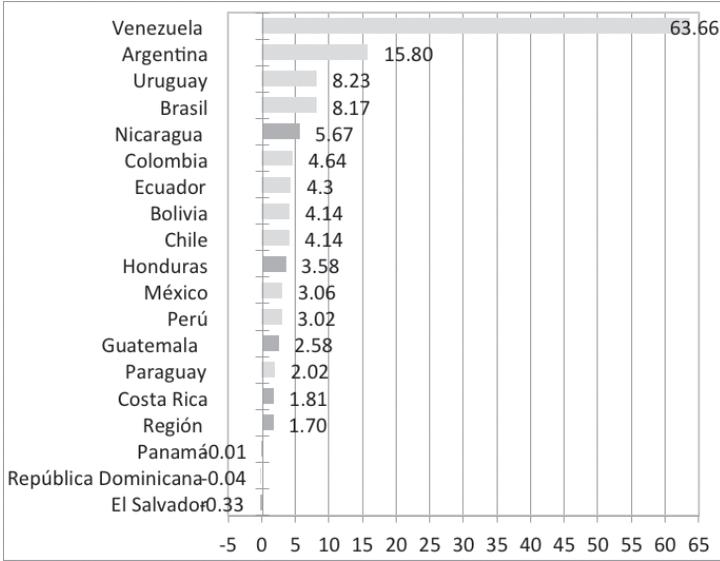
Fuente: Tomado de FMI (2015)

La situación comercial (exportaciones – importaciones) se mantiene estable en la región centroamericana. Las exportaciones tienen expectativas de mejorar por la recuperación de las economías de América del Norte. Las reservas monetarias internacionales en la región mantienen un buen nivel para garantizar el pago de importaciones, enfrentar riesgos cambiarios gracias a las entradas de remesas, y sobre todo el aumento de la IED, que entre otras virtudes tiene la de pagar, en gran proporción, el déficit en cuenta corriente.

Una inflación controlada permite un marco de estabilidad para la mayoría de países de la región. Es una fortaleza que puede aprovecharse para aumentar la inversión en in-

fraestructura, proyectos de turismo y programas de educación popular.

**Gráfico 11**



**Fuente: Consejo Monetario Centroamericano (2015)**

En cuenta corriente, exportaciones menos importaciones de bienes y servicios, la situación de Guatemala es positiva en cuanto a su tamaño en proporción del PIB.

### Gráfico 12

Cuenta Corriente/PIB porcentajes	2012	2013	2014 preliminar	Proyección 2015	
				Inicial	Revisada
Costa Rica	-5,3	-5,0	-4,8	-4,0	
El Salvador	-5,2	-6,5	-4,7		
Guatemala	-2,6	-2,5	-2,4	-1,9	
Honduras	-8,5	-9,6	-7,4	-7,1	
Nicaragua	-10,6	-11,1	-7,1	-11,9	-5,9
Rep. Dominicana	-6,6	-4,1	-3,2	-1,9 a	-2,1

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano (2015)

La región es relativamente sólida en tenencia de reservas monetarias internacionales.

### Gráfico 13

#### Centroamérica, Reservas Internacionales Netas, millones de dólares

RIN del Banco Central en millones de US\$	2012	2013	2014
Guatemala	6.694	7.273	7.333
Costa Rica	6.857	7.331	7.211
Dominicana	3.210	4.387	4.650
Honduras	2.571	3.056	3.516
El Salvador	3.173	2.721	2.661
Nicaragua	1.718	1.840	2.154
<b>Total Región</b>	<b>24.222</b>	<b>26.607</b>	<b>27.527</b>

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano (2015)

El ingreso de remesas muestra un crecimiento constante. Este ingreso tiene virtudes y defectos. Las virtudes es

que es capital gratis, que puede generar estabilidad macroeconómica y es un parche para cubrir déficits en cuenta corriente y fiscal. Tiene defectos ya que se concentra en generar beneficios solamente para el sector bancario y político, no se invierte productivamente, y genera una mentalidad de pordioseros. Es indispensable orientar esos recursos a inversión productiva y educación y salud.

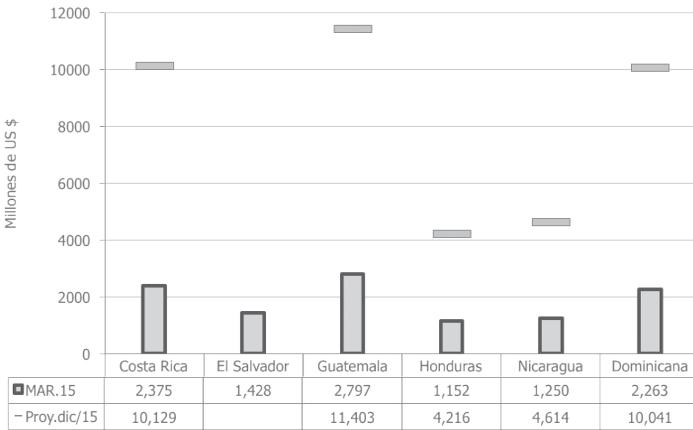
**Gráfico 14**  
**Centroamérica, Ingreso de Remesas**  
**Por país y en millones de US\$**

<b>Remesas (ingreso)</b> en millones de US\$	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
<b>Guatemala</b>	<b>4.783</b>	<b>5.105</b>	<b>5.544</b>
<b>Dominicana</b>	<b>4.045</b>	<b>4.262</b>	<b>4.571</b>
<b>El Salvador</b>	<b>3.911</b>	<b>3.953</b>	<b>4.217</b>
<b>Honduras</b>	<b>2.842</b>	<b>3.093</b>	<b>3.437</b>
<b>Nicaragua</b>	<b>1.014</b>	<b>1.078</b>	<b>1.136</b>
<b>Costa Rica</b>	<b>527</b>	<b>561</b>	<b>559</b>
<b>Total Región</b>	<b>17.122</b>	<b>18.053</b>	<b>19.464</b>

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano (2015)

Guatemala ha retomado el ritmo exportador, con una estrategia de apertura que tiene que ser reorientada a fortalecer pequeñas y medianas empresas podría convertirse en un país con condiciones para el avanzar en desarrollo humano hacia un país de desarrollo medio.

**Gráfico 15**



**Fuente: Consejo Monetario Centroamericano (2015)**

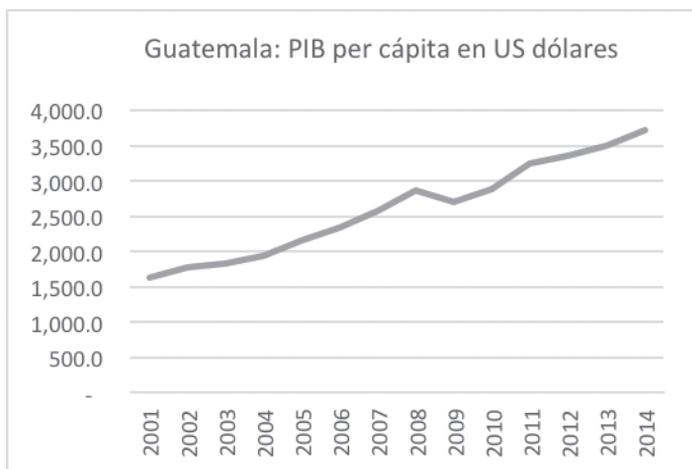
## Desempeño internacional de Guatemala

Guatemala es una nación muy compleja. Tiene una larga historia de leyendas, culturas ancestrales y riqueza natural. Es una nación con cerca de 16 millones de habitantes con una alta propensión a la creatividad artesanal y producción agrícola. Sin embargo su desempeño económico es relativamente lento, comparado incluso con naciones de bajo desarrollo como las de su entorno, y con problemas de salud, analfabetismo, discriminación racial y baja autoestima.

No obstante tiene condiciones sociales, naturales, culturales y geográficas para resurgir. Por ejemplo, su PIB per cápita, que refleja su productividad nacional, ha venido creciendo en los últimos quince años. Con una leve caída durante la recesión internacional del 2008-09.<sup>11</sup>

11 <sup>n</sup>Banco de Guatemala (2014). *Estudio de la economía nacional, 2014*. Guatemala, Banco de Guatemala.

### Gráfico 16



Fuente: Banco de Guatemala, 2015

En el futuro cercano la economía nacional enfrenta riesgos y oportunidades. El panorama será positivo en la medida en que la autoridad económica nacional rediseña la estrategia nacional de desarrollo. El Banco de Guatemala (Banco de Guatemala, 2014) reafirma lo señalado anteriormente, los precios de la energía y la recuperación de los principales socios comerciales de Guatemala indican un potencial de crecimiento positivo. La incertidumbre mayor gira en torno al impacto negativo en la inversión y el empleo que tengan las tendencias que se generen en torno a la crisis político-social de mayo-julio del 2015. Otro elemento de riesgo y oportunidad son las elecciones de setiembre 2015. Podrá el pueblo guatemalteco reorientar a la clase política el diseño de una estrategia integral y sostenible, o la continuación de una sociedad sin rumbo.

El potencial de crecimiento de Guatemala gira en torno al 6% del PIB anual. De alcanzarse un proyecto en esta dirección Guatemala podría enfrentar las reformas sociales, económicas y políticas adecuadas a construir una nueva sociedad, más eficiente, competitiva, eficiente y solidaria.

Según los datos del Banco de Guatemala, el sector externo muestra un resultado positivo. En el 2014 la cuenta corriente fue negativa, pero las exportaciones mantienen un monto superior a los 11 mil millones anuales, recuperando el liderazgo exportador en Centroamérica. Además, y esto es importante, los ingresos de inversión extranjera directa y remesas familiares cubrieron adecuadamente el déficit en cuenta corriente y generaron un aumento de las reservas monetarias internacionales del país en aproximadamente US\$61 millones. Un tema a discutir en Guatemala es la tendencia a considerar positiva la revaluación de la moneda, en lugar de considerarla un instrumento para la promoción de exportaciones.

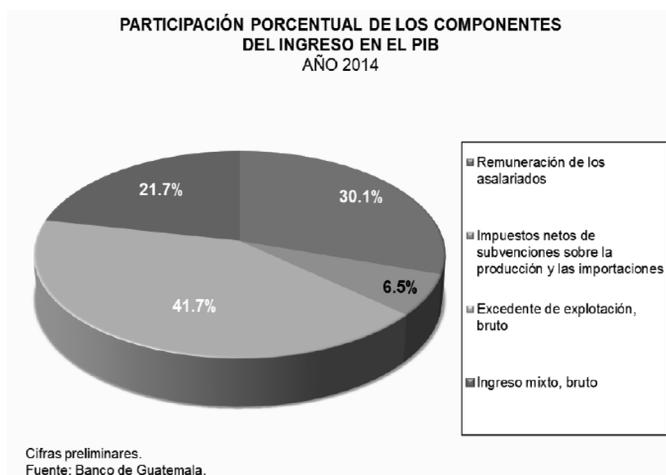
El banco central ha sostenido una política de metas de inflación controlada. La meta se ha estabilizado alrededor del 4% anual. En general, el crédito no alcanza a todos los sectores de la sociedad generando graves brechas sociales.

En torno al tema fiscal, Guatemala presenta una situación sui géneris es uno de los escasos países en que el presupuesto de país no es aprobado por el congreso. Legalmente, rige el del año anterior. Lo que teóricamente debería ser un caos. Sin embargo, el poder ejecutivo puede mediante decretos “legislar”, lo que finalmente da lugar a un uso indebido y caótico de los recursos de la nación. Finalmente, los ingresos de gobierno fueron de 52 millardos de quetzales, con unos gastos de Q61 millardos, dando como

resultado un déficit fiscal aproximado de Q9 millardos, es decir, un pequeño déficit (comparado con otros países), del 1,9% del PIB. Según cifras del Banco de Guatemala la deuda pública interna se ubica en un 12,7% del PIB, cerca de Q58 millardos; y la deuda pública externa alcanzó los US\$7 mil 39 millones, un 12,0% del PIB. Total: la deuda pública de Guatemala es del 24,7% del PIB, el gobierno de Guatemala tiene una deuda de una cuarta parte de lo que produce el país. Comparada con América latina es pequeña, pero con los indicadores económicos y sociales de peor calidad de la región resulta muy elevada.

Un tema de gran importancia sigue siendo la concentración del ingreso en toda la sociedad. La información del Banco de Guatemala indica que los millones de trabajadores solamente tienen una participación del 30,1% de los ingresos, mientras que el potente y pequeño sector empresarial concentra el 41,7% de los ingresos.

**Gráfico 16**



**Fuente: Banco de Guatemala, 2015**

## **Síntesis, Guatemala hacia un mañana mejor**

Cuando el 15 de septiembre del 2021 todos los pueblos de Centroamérica celebren el 200 aniversario de la independencia y el inicio de la vida independiente, el pueblo de Guatemala lo hará lleno de esperanzas por un futuro mejor. La fecha servirá para hacer un recuento de las conquistas y los fracasos nacionales, para fortalecer la agenda de la democracia participativa y dejar el pasado atrás y mirar hacia adelante. Todos soñamos que ese día, unidos en patrio ardimiento, todos los chapines estén unidos bajo las banderas de la unidad nacional, abiertos a lo mejor de la cultura universal, con un país abierto, competitivo, solidario.

Guatemala tiene potencia para realizar las reformas económicas, políticas y sociales que generen un país de economía con una amplia base social de pequeños y medianos empresarios, con una educación y sistemas de salud de calidad y cobertura total que permitan enfrentar los retos del siglo con identidad nacional y valores al más alto nivel.

## Referencias bibliográficas

- Banco de Guatemala (2014). *Estudio de la economía nacional, 2014*. Guatemala, Banco de Guatemala
- Biblioteca virtual Eumed.net (2014). Evolución de la población mundial. Ver <http://www.eumed.net/course-con/2/evolucion.htm>
- Cardoza y Aragón, L. (1979). “Otto René Castillo, ensayo”. En Castillo, O.R. (1979). *Informe de una injusticia*. San José, Editorial Cultural.
- Comisión Económica para América Latina (2015). *La inversión extranjera directa en América latina y el Caribe*. Santiago, CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina (2015). *Panorama de la inserción internacional de América latina y el Caribe, la crisis del comercio regional*. Santiago, CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina (2014). *Anuario estadístico de América latina y el Caribe*. Santiago, CEPAL.
- Consejo monetario centroamericano (2015). Reporte mensual de inflación regional. San José, CMCA.
- Consejo monetario centroamericano (2015). Reporte de actividad económica mensual. San José, CMCA.
- Darío, R (1905). *Cantos de vida y esperanza*. Madrid, Tipografía de revistas y archivos y bibliotecas.
- Fondo Monetario Internacional (2015). *IMF, Data Mapper*. Tomado de <http://www.imf.org/external/>

pubs/ft/weo/2015/01/weodata/weoseladv.aspx?[a=&c=134&s=NGDPD%2cNGDPDPC](#), el 11-06-15.

- Fondo Monetario Internacional (2015). “Las Américas: el Norte se recupera, el Sur aún espera”. En FMI (2015). *Perspectivas económicas*. Washington, Fondo Monetario Internacional.
- Fondo Monetario Internacional (2015). *Perspectivas económicas*. Washington, Fondo Monetario Internacional.
- García Márquez, G. (2007). *Cien años de soledad*. MaMdríd, RAE.
- Hausmann, R. (2015). “¿Cuáles son las oportunidades, capacidades y rutas de acción para el crecimiento económico futuro de Costa Rica?”. En [www.academica.or.cr](http://www.academica.or.cr), Academia de Centroamérica.
- Jalife-Rahme, A. (2015). Varios artículos. Ver <http://www.alfredojalife.com/>
- Pérez-Jerez, C. (2012). *Estrategia como herramienta de gestión*. México, Alfaomega.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2014). *Informe sobre el desarrollo humano*. Washington, PNUD.
- Stiglitz, J. (2012). *El precio de la desigualdad*. Madrid, Taurus.
- Wolf, M. (2015). *La gran crisis: cambios y consecuencias*. Barcelona, Deustos.
- Zárata, J. (2013). *Treasury’s war*. Philadelphia, Public Affairs.



# **Desarrollo, Seguridad Alimentaria y Economías Campesinas**

## **Consideraciones generales, derechos, aplicaciones y propuestas...**

**Axcel De León**

### **Análisis y Consideraciones Generales del Desarrollo y la Seguridad Alimentaria y Nutricional**

En Guatemala, el derecho de las personas a tener condiciones para su desarrollo integral está contemplado desde la Constitución Política de la República,<sup>1</sup> estableciendo además, en su Artículo 118, que el régimen económico y social del país se funda en principios de justicia social, siendo obligación del Estado la orientación de la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano para incrementar la riqueza y tratar de

---

1 Constitución Política de la República de Guatemala, en sus artículos 1 y 2 establece que el Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia, siendo su deber el garantizar a los habitantes la vida, la seguridad y el desarrollo integral de la persona, entre otros aspectos.

lograr fuentes de empleo y una distribución equitativa del ingreso nacional.

No obstante lo anterior, es ampliamente conocida la desigualdad existente en la sociedad guatemalteca, lo cual generó el conflicto armado interno que por 36 años afectó nuestro país, el cual se concluyó con la firma de los Acuerdos de Paz Firma y Duradera en 1996. En dichos acuerdos, específicamente en el de Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria se reconoce que “Corresponde al Estado promover, orientar y regular el desarrollo socioeconómico del país de manera que, con el esfuerzo del conjunto de la sociedad, se asegure, en forma integrada, la eficiencia económica, el aumento de los servicios sociales y la justicia social. En la búsqueda del crecimiento, la política económica debe orientarse a impedir que se produzcan procesos de exclusión socioeconómica, tales como el desempleo y el empobrecimiento, y que, al contrario, se maximicen los beneficios del crecimiento económico para todos los guatemaltecos. En la búsqueda del bienestar de todos los guatemaltecos, la política social debe propiciar el desarrollo económico, mediante su impacto en la producción y la eficiencia”.

A partir de los mandatos constitucionales y aquellos enmarcados en los Acuerdos de Paz y tratados internacionales, el Estado de Guatemala ha abordado la temática del desarrollo desde distintos enfoques, elaborando e implementando para el efecto distintas políticas, leyes, planes y programas. Sin embargo, las desigualdades e inequidades del sistema siguen latentes en pleno siglo XXI, mismas que están determinadas por causas estructurales tales como: la distribución desigual de la riqueza económica, como del

muy limitado acceso a la educación, la inequitativa distribución de la tierra en una sociedad altamente agrícola, pocas o nulas oportunidades y ofertas de empleo, principalmente en las áreas rurales y para la juventud.

A pesar de ser mandato constitucional y acuerdos específicos mediante los Acuerdos de Paz y tratados internacionales, el Estado de Guatemala no ha tenido tanto éxito en la garantía del derecho al desarrollo integral de la población, lo cual se visualiza en los altos porcentajes de pobreza, pobreza extrema, que necesariamente conlleva a una alta vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional de los guatemaltecos, como garantía mínima de su pleno desarrollo.

En ese sentido, de acuerdo a la Política Nacional para el Desarrollo Rural Integral (PNDRI), Guatemala es el país latinoamericano con más alta desnutrición crónica del continente y el sexto país del mundo con más grave situación en desnutrición crónica; además, se establece que mientras los demás países de la región han logrado frenar e incluso disminuir el número de desnutridos, en Guatemala la tendencia ha sido la contraria.

Por otro lado, al ser Guatemala una sociedad mayoritariamente rural es importante abordar la situación del país desde esta perspectiva en la que, en términos generales, se puede afirmar que tenemos las siguientes características:<sup>2</sup>

1. “Un porcentaje importante de la población rural no posee tierra para trabajarla directamente, por lo que se emplea en la producción de artesanías, en el sector

---

2 Cabrera, Carlos. Ponencia: Política Agraria y Desarrollo Rural en Guatemala. Visiones para una agenda de Estado.

informal de ventas, asalariado agrícola o bien emigra a la ciudad ante la falta de oportunidades. Una parte de este segmento de la población rural alquila pequeñas extensiones de tierra y básicamente para la siembra de maíz. El nivel de educación es en general de analfabetismo. En este segmento se concentra el mayor porcentaje de la población en extrema pobreza y la mayor población indígena. Trabajan en fincas de cultivos permanentes de exportación, según las épocas del año.

2. Otro porcentaje importante de la población rural sí posee tierra para cultivarla directamente, pero en extensiones que le permiten únicamente alcanzar su subsistencia. Aquí estamos frente a la mayor parte de la población rural pobre, que posee tierra bajo los regímenes jurídicos de Comunidad Germana y Romana heredados de los españoles y profundizados por las políticas agrarias del siglo pasado bajo la falsa creencia de evitar con ello el Minifundismo.
3. Un porcentaje mucho menor de la población rural posee extensiones de tierra que les permiten generar un excedente y, bajo condiciones de mercado, acumular riqueza a través del mercado. La propiedad, salvo excepciones, en la mayoría de estos casos no tienen ningún problema. Se dedican a cultivos permanentes y a la agroindustria. Su nivel de educación es alto tomando en consideración que parte del éxito de la cosecha depende de su comercialización en el exterior.
4. El sector industrial es poco desarrollado y se observa un estancamiento estructural desde los años 70, mientras que el Sector Servicios y Financiero absorben la

mayor cantidad de la Población Económicamente Activa, aunque con un desarrollo relativo.”

No obstante lo anterior, varios estudios afirman que en Guatemala existe una alta concentración de la propiedad de la tierra en pocas manos, afirmación basada en las estadísticas de los censos agropecuarios de 1950, 1967 y 1979.

Es importante también tomar en cuenta que si bien el área rural contribuye en buena parte a la economía nacional mediante los ingresos y el empleo generados en la agricultura, ganadería y aprovechamiento de recursos naturales, los indicadores socioeconómicos de esta área ubican a Guatemala entre los países con menor desarrollo humano en América Latina; tal como se visualiza en el Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 2007) que coloca a Guatemala en la posición 118 de los 177 países analizados, el último lugar no solo de Centroamérica sino de toda Iberoamérica; lo anterior, no obstante, de que el PIB per cápita es más alto que el de otros países que muestran IDH mejores. El bajo IDH en Guatemala resalta la inequidad existente como resultado de la desigual distribución del ingreso nacional.

Otro tema a poner sobre la mesa cuando hablamos de la situación actual del desarrollo en Guatemala es la economía campesina que se ha caracterizado por la acumulación de reservas de maíz hasta la próxima cosecha, actualmente esta condición enfrentan una doble amenaza, por un lado la disminución de su capacidad productiva y los precios altos de los alimentos, debido, precisamente, a que no produce lo suficiente para cerrar el ciclo. En lugares extremos, como en el corredor seco, los períodos de cero reservas están creciendo hasta alcanzar los seis meses en el año.

La economía campesina basa su seguridad alimentaria y prácticamente toda su economía en lo que produce, por lo que al no producir lo suficiente, es afectada directamente por el alza en los precios del maíz, un fenómeno mundial que contribuirá a que Guatemala no alcance las metas del milenio relacionadas con la pobreza.

Un indicador característico de la ruralidad guatemalteca es que la mayor parte de la producción agrícola para alimentos proviene de unidades productivas pequeñas, estas son naturalmente, y especialmente de altiplano guatemalteco, manejadas mayoritariamente por población indígena. Por otro lado, la confluencia de situaciones de extrema pobreza en espacios geográficos rurales habitados por indígenas destaca el hecho que la pobreza en el país no se reparte homogéneamente entre los diferentes grupos poblacionales.

Los rasgos básicos de una economía campesina han sido ampliamente estudiados (CEPAL, 1982 citado en URL-IARNA, 2006) y aquí se reproducen por ser fundamentales para reconocer la importancia del sujeto campesino y la economía que se puede y debe dinamizar en Guatemala, tomando en cuenta estas características. El carácter familiar de la unidad productiva. La unidad campesina es, simultáneamente, una unidad de producción y de consumo, donde la actividad doméstica es inseparable a la actividad productiva.

En general podemos indicar que se contemplan varios mandatos que establecen la búsqueda del tan anhelado desarrollo rural en Guatemala y en síntesis podemos hablar de los Acuerdos de Paz, que específicamente en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria establece que “El Estado y los sectores organizados de la sociedad

deben aunar esfuerzos para la resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural integral, que son fundamentales para dar respuesta a la situación de la mayoría de la población que vive en el medio rural, y que es la más afectada por la pobreza, las inequidades y la debilidad de las instituciones estatales” (Gobierno de Guatemala/URNG, 1996). Razón por la cual la Universidad de San Carlos de Guatemala juega un papel fundamental y debe coadyuvar al alcance de tal desarrollo.

Muchos de los guatemaltecos sufren de deficiencia alimentaria y nutricional, lo que limita su futuro y reduce sus opciones de desarrollo humano,<sup>3</sup> situación que afecta principalmente a mujeres embarazadas, lactantes, niños/as, jóvenes y se agrava entre la población indígena.

Según la V Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI) 2008-2009, Guatemala tiene una tasa de desnutrición crónica en menores de cinco años del 49.8%, siendo la más alta del continente y una de las más altas del mundo. Los resultados en la encuesta también reflejan que los niños y niñas del área rural son los más expuestos a la desnutrición, siendo el 59% de la población, en comparación con los residentes en áreas urbanas que son el 34%.

Para alcanzar un país con menos desigualdad y oportunidades es indispensable priorizar la lucha contra la des-

---

3 Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Desarrollo Humano es aquel que sitúa a las personas en el centro del desarrollo, comprende la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses, y del disfrute de la libertad para vivir la vida que valoran.

nutrición crónica abordando no solo los efectos sino principalmente las causas que la ocasionan; promoviendo la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), entendiendo ésta como “El derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna y permanentemente a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, de preferencia de origen nacional, así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa”.<sup>4</sup>

En Guatemala, el abordaje de la SAN se fundamenta en un vasto marco jurídico, político nacional e internacional. En este sentido, se parte de la Constitución Política de la República que en los artículos 1 y 2 preceptúan el mandato del Estado de garantizar el derecho de las personas a tener condiciones para su desarrollo integral y en el Artículo 99 se regula el derecho inherente de alimentación y nutrición.<sup>5</sup> A partir de cuyo mandato se ha formulado y aprobado una normativa que desarrolla este precepto en códigos, leyes y políticas de Estado específicas de la materia, tales como la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN).<sup>6</sup>

El marco jurídico nacional se complementa con los instrumentos internacionales (convenciones, convenios, declaraciones, entre otros) asumidos por el Estado guatemalteco en materia de Derechos Humanos, específicamen-

---

4 SESAN: Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Guatemala, 2012.

5 Constitución Política de la República de Guatemala, 1985.

6 Decreto 32-2005 aprobado por el Congreso de la República de Guatemala, el 6 de abril de 2005.

te aquellos que refieren el derecho a la alimentación, entre los cuales podemos mencionar:

- Convención de Derechos Humanos
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
- Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial
- Convenio 169
- Declaración de Beijín y la Plataforma para la Acción Mundial
- Declaración de Derechos Humanos
- Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

A partir de los mandatos constitucionales y aquellos enmarcados en los Acuerdos de Paz y tratados internacionales, el Estado de Guatemala ha abordado la temática SAN desde distintos enfoques, elaborando e implementando para el efecto distintas políticas, leyes, planes y programas. Sin embargo, las desigualdades e inequidades del sistema siguen latentes en pleno siglo XXI, mismas que están determinadas por causas estructurales tales como: la distribución desigual de la riqueza económica, como del muy limitado acceso a la educación, la inequitativa distribución de la tierra en una sociedad altamente agrícola, pocas o nulas oportunidades y ofertas de empleo, principalmente en las áreas rurales y para la juventud, entre otros aspectos.

Lo anterior se visualiza en los altos porcentajes de pobreza y pobreza extrema, aspectos que conllevan a una alta vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional de

los guatemaltecos, como garantía mínima de su pleno desarrollo. En ese sentido, según la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), existen 6,147 comunidades en las cuales se registra algún grado de desnutrición. De ellas, 332 están calificadas como puntos rojos (de muy alto riesgo). Los departamentos más afectados se encuentran en el altiplano occidental del país (San Marcos, Huehuetenango, Totonicapán) y en el norte (Alta Verapaz), que son departamentos con altos índices de población indígena. Según la SESAN, alrededor de 500 mil personas están en riesgo de una crisis alimentaria.

### **Respuesta social del Estado para la SAN en Guatemala**

Los principales antecedentes de cómo el Estado de Guatemala ha abordado el tema de Seguridad Alimentaria y Nutricional se remontan a las primeras acciones realizadas en el año 1936, durante el período presidencial del general Jorge Ubico, época en la que se aprobó el Decreto número 1877, primer Código de Sanidad en el que se estableció la necesidad de “...educar sobre las normas de higiene, enfermedades endémicas, productos medicinales, drogas y estupefacientes, entre otras y el capítulo undécimo contenía normas sobre los comestibles, bebidas y similares, correspondiéndole a la Dirección General de Sanidad velar por las condiciones de pureza, preparación y conservación de los mismos, con el fin de que estos cumplieran con los requisitos de sanidad adecuados.”<sup>7</sup>

---

7 Rivera López de Sierra, Amanda Elizabeth. *Análisis Crítico Jurídico de la Ley General de Enriquecimiento de Alimentos y sus Reglamentos*. (Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales). Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala, 2009.

Por otro lado, las respuestas del Estado para la atención del tema SAN, antes de la década de los 70s, remiten a las acciones implementadas por organismos del ejecutivo, como el ahora denominado Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), último que giraba su política sectorial en torno a la consecución de un crecimiento económico sustentado a la autosuficiencia de granos básicos, la diversificación de la producción agropecuaria y la elevación de los niveles de productividad.<sup>8</sup>

Es importante hacer referencia que, en 1974, a través de la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica (SEGEPLAN), se elaboraron los “Lineamientos para una Política Nacional de Nutrición”. Posteriormente (1976) se identificó la necesidad de contar con un grupo de coordinación con representantes de los distintos sectores, quienes elaboraron el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición.

En 1990, en SEGEPLAN se integró un grupo focal para la creación de un Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, cuyo trabajo se visualiza en el “Plan de Acción de Alimentación y Nutrición 1993-1996”. Posteriormente, con el afán de procurar implementar el consumo de nutrientes de una manera constante a nivel universal, el 24 de noviembre 1992 en el *Diario de Centro América*, se publicó la Ley General de Enriquecimiento de Alimentos, mediante el Decreto número 44-92 del Congreso de la República de Guatemala, cuyo nivel operativo fue delegado en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

---

8 Aunque no son acciones específicas para la SAN, actualmente se definen como “acciones sensibles a la nutrición”, que responden a algunos pilares fundamentales de la SAN.

Además se aprobaron algunos acuerdos gubernativos con el objetivo de promover el cumplimiento a la Ley General de Enriquecimiento de Alimentos, siendo éstos:

- a. Acuerdo Gubernativo número 496-93, Reglamento para la fortificación de la sal con yodo;
- b. Acuerdo Gubernativo número 497-93, Reglamento para la fortificación del azúcar con vitamina “A” y
- c. Acuerdo Gubernativo número 498-93, Reglamento para la fortificación de la harina de trigo.

Sin embargo, según un estudio internacional “Guatemala fortificó la sal con yodo a nivel nacional desde 1959. También fue el primer país del mundo que fortificó el azúcar de consumo interno con vitamina A, en 1975.”<sup>9</sup>

En 1996, se realizaron esfuerzos para consultar la temática con la sociedad civil, a través del seminario-taller “El Gobierno y la Sociedad Civil en el Análisis de la Seguridad Alimentaria-Nutricional en Guatemala” el cual dio como resultado el establecimiento de una agenda de trabajo y se consolidó la Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), que en ese mismo año elaboró la propuesta de la “Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional” y el “Plan de Acción en Alimentación y Nutrición 1996-2000” así como un marco institucional para su implementación. Fue en 1997 que el Gobierno estableció objetivos y líneas de acción relativos a la SAN, a partir de lo cual cada ministerio preparó sus propias metas dentro del Plan de Acción estipulado.

---

9 OMS, FAO, UNICEF, GAIN, MI, & FFI. *Recomendaciones sobre el enriquecimiento de la harina de trigo y de maíz. Informe de reunión: Declaración de consenso provisional*. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2009 ([http://www.who.int/nutrition/publications/micronutrients/wheat\\_maize\\_fort\\_es.pdf](http://www.who.int/nutrition/publications/micronutrients/wheat_maize_fort_es.pdf)).

A partir del año 2000 se reiniciaron acciones en el tema dando paso a la formulación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional bajo la conducción del Gabinete Social de la Presidencia, y en el 2001 se aprobó en segunda lectura la Ley de Seguridad alimentaria y Nutricional, que promovía la creación del Consejo Nacional de Seguridad alimentaria y Nutricional. La ley que había sido presentada al Congreso es modificada sustancialmente y no fue aprobada.

No obstante lo anterior, en 2002, mediante Acuerdo Gubernativo 55-2002 se creó el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSAN), con dependencia directa de la Presidencia de la República. En 2003 se disuelve el CONSAN y, según Acuerdo Gubernativo 90-2003, se crea el Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional, adscrito al MAGA.

Durante el gobierno de Oscar Berger (2004-2008), las acciones vinculadas con el tema de la implementación de una política y una Ley para reducir la alta tasa de desnutrición crónica y mejorar la seguridad alimentaria y nutricional se fueron intensificando, creándose inicialmente la figura del Comisionado del Frente Nacional Contra el Hambre (FNCH), mediante el Acuerdo Gubernativo 152-2004, de fecha 18 de mayo de 2004. De acuerdo al Artículo 1 de dicho acuerdo, se estableció la creación del citado Frente con carácter temporal, unipersonal y de esa cuenta se nombró al señor José Andrés Botrán Briz por el período de un año, pudiéndose prorrogar a disposición del presidente de Guatemala.

Fue hasta el año 2005 en que se emite el Decreto 32-2005 “Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional”, asumiendo la SAN como “una política de Estado con enfoque integral, dentro del marco de las estrategias de reducción de pobreza que se definan y de las políticas

globales, sectoriales y regionales, en coherencia con la realidad nacional.”<sup>10</sup>

Mediante dicha Ley se crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN) integrado por instancias de gobierno y de la sociedad guatemalteca. De acuerdo al Artículo 9 de la Ley, los órganos del SINASAN son:

**Figura 1**

**Órganos del SINASAN**



De acuerdo a lo que establece la Ley, el CONASAN es el ente rector de la temática, mismo que está integrado por representantes de distintas instituciones del Organismo Ejecutivo, así como de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM); por otro lado, el papel de coordinación

10 Decreto 32-2005 del Congreso de la República de Guatemala, Artículo 1.

operativa recae en la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN).<sup>11</sup>

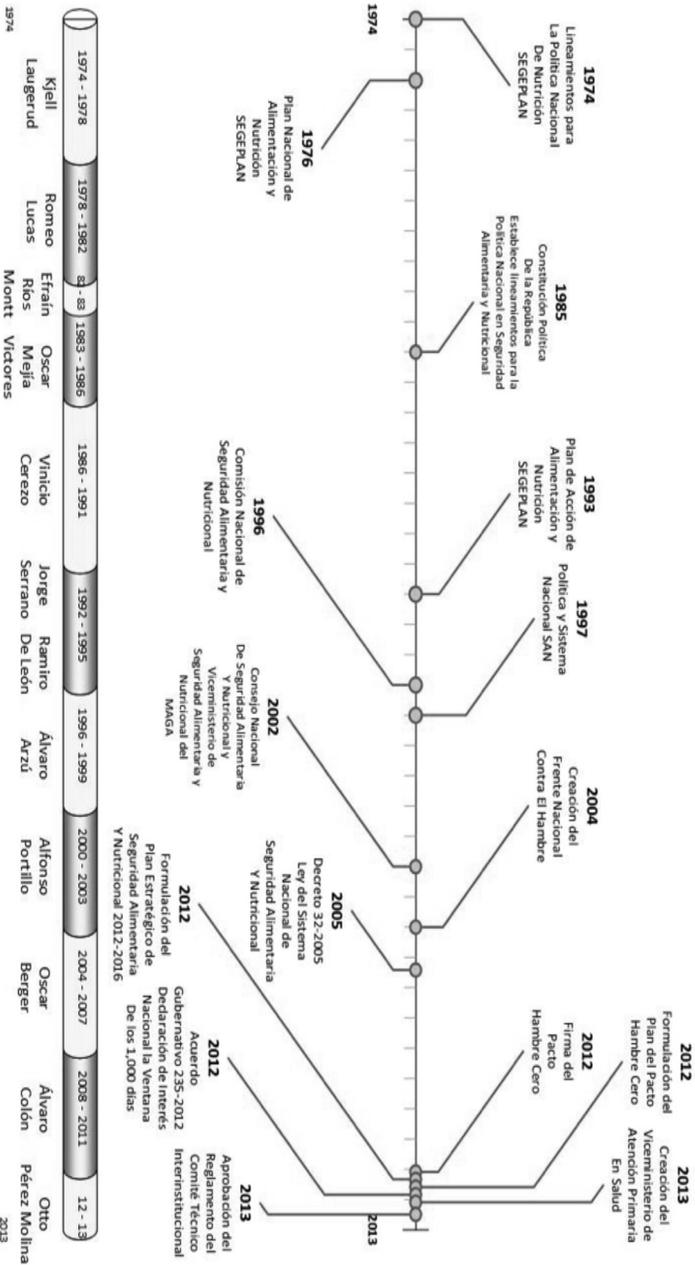
### **Principales planes y programas de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Guatemala**

- a) Programa de Reducción de la Desnutrición Crónica 2006-2016.
- b) Estrategia Nacional para la Reducción de la Desnutrición Crónica (ENRDC).
- c) Plan Estratégico de Seguridad alimentaria y Nutricional (PESAN).
- c) Pacto Hambre Cero y el Plan del Pacto Hambre Cero.

---

11 Idem, Artículos 11, 12, 13, 19 y 20.

## Institucionalización de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Guatemala 1974 - 2013



## **Propuesta**

Tomando en cuenta que la lucha contra la desnutrición es una tarea de todos los sectores del Estado de Guatemala, y partiendo de la premisa de que la seguridad alimentaria es cuando todas las personas de un territorio tienen acceso en todo momento a alimentos, suficientes, seguros y nutritivos para cubrir las necesidades nutricionales, podemos darnos cuenta de que en Guatemala si bien es cierto que se han hecho esfuerzos por parte de distintas organizaciones, tanto nacionales como internacionales en cuanto a capacitación e información para la población, no se ha resuelto ese problema de fondo que es, en primera instancia, combatir la desnutrición crónica así como garantizar los alimentos de buena calidad para todas las personas del territorio nacional, para lo cual se proponen los siguientes puntos a tomar en cuenta:

### **Acciones directas contra la desnutrición crónica**

Se considera de vital importancia continuar promoviendo y fortaleciendo las acciones priorizadas en la “Ventana de los Mil Días”, adoptando metodología basada en evidencia, y que las acciones lleguen de manera integral, focalizada, con calidad y pertinencia cultural a la población objetivo, integrada por mujeres embarazadas y niños menores de 2 años, especialmente del área rural, y con aumento progresivo en las coberturas que permita un cambio sustancial en los indicadores actuales.

En ese sentido, es fundamental fortalecer el quehacer del MSPAS, principalmente del Viceministerio de Atención Primaria en Salud. En ese ámbito, y desde distintas perspec-

tivas, es necesario apoyar campañas de salud reproductiva y de prevención de embarazos en niñas adolescentes.

Asimismo se propone abordar con mayor énfasis el tema de salud reproductiva, aunque si bien este tema no tiene relación directa sobre la alimentación, lo tiene indirectamente en cuanto al número de miembros que se alimentan en una familia, no es lo mismo alimentar a uno o dos hijos que a cinco o seis, es necesario que el Estado tome seriedad en cuanto a la salud reproductiva que ya no es solo un problema del área rural en cuanto al número de hijos sino de las áreas urbanas en cuanto a la edad a la que se está reproduciendo la población. En términos más sencillos no producimos el suficiente alimento para toda la población y es necesario frenar esa explosión demográfica que estamos experimentando, se debe implementar una campaña agresiva que evidencie lo que representa una mala planificación familiar y los riesgos que conlleva la inseguridad alimentaria a la que se exponen los niños nacidos bajo estas premisas ya que no solamente acarrear inseguridad alimentaria sino que empiezan a girar otros mecanismos que conllevan la salud integral.

### **Acciones complementarias que contribuyan a la seguridad alimentaria y nutricional y el desarrollo rural en Guatemala**

En el tema SAN y de desarrollo rural se deben tomar acciones integrales que contribuyan al bienestar de la población, las cuales en su mayoría de veces deben ser abordadas desde su forma estructural por lo que se propone la atención priorizada en las siguientes áreas:

## a. Educación

En Guatemala los desafíos en educación son altos, considerando coberturas bajísimas en la educación secundaria y el nivel preprimario, no obstante que está comprobado que cuando se invierte en preprimaria las tasas de permanencia son más altas en el nivel primario.

Las principales acciones tienen que ver con la cobertura de la educación sin dejar a un lado la calidad educativa, sin embargo en Guatemala la prioridad se ha enfocado en la cobertura. En tal sentido, se propone priorizar las siguientes acciones:

- Estrategias educativas diferenciadas.
- Educación de calidad, se debe innovar, el sistema y el esquema no puede ser igual para todos y todas.
- Buscar nuevas alternativas para un aprendizaje adecuado de niños, niñas y jóvenes.
- Recordar que los compromisos no son sólo educación primaria, esto va desde preprimaria hasta la secundaria.
- Revisión del tema de alimentación escolar.
- Desconcentración del calendario escolar. (Tema de la migración interna por cosechas de diferentes cultivos).
- Universalización y gratuidad de la educación.
- Revisión carrera de magisterio.
- Revisión del currículo nacional base –CNB–.
- El problema de la escuela unitaria donde un solo maestro debe atender todo.

- Más atención al tema de la permanencia, especialmente de niñas y niñas indígenas.
- Se deben tener procesos participativos para la revisión del reglamento o ley de alimentación escolar en el país.
- El programa de escuelas saludables debe ser fortalecido por participación de la comunidad educativa, para que haya un mayor involucramiento de la familia.

Por otro lado, es necesario que en los procesos de alfabetización se incluya el tema SAN; además que el Presupuesto para el tema de la alimentación escolar no puede seguir dependiendo del IVAPAZ, tiene que haber un recurso sostenido, una asignación presupuestaria específica para la alimentación escolar con candados, con participación, integración de comisiones, para garantizar que exista una partida presupuestaria, que responda y se ejecuten de acuerdo a los objetivos establecidos, que respondan a una alimentación escolar con calidad, cantidad y temporalidad correctos. (Pertinencia educativa y pertinencia cultural).

## **b. Agua y saneamiento**

Es ampliamente conocido que el tema de agua y saneamiento es imprescindible para combatir la desnutrición crónica y generar desarrollo y mejores condiciones de vida en la población guatemalteca. En ese sentido es necesario propiciar acciones que contribuyan a que todos los habitantes tengan acceso a agua segura y condiciones propicias de saneamiento ambiental lo cual incluye capacitación para la disposición de excretas, alcantarillado y manejo de basura a nivel comunitario y del hogar.

En tal sentido, es importante fortalecer los siguientes aspectos:

- **Información.** Es fundamental desarrollar acciones para superar los vacíos de información existentes en el tema, siendo necesaria la realización de estudios y gestión de la información hídrica del país, tanto para su uso como para su conservación, que permitan y contribuyan a la toma de decisiones.
- **Educación.** Promover formación de capacidades técnicas, especialmente en el tema hidrogeológico. Facilitando y fortaleciendo la formación profesional para agua y saneamiento. También es necesario implementar acciones para que la población en general pueda ser educada en la utilización correcta del agua, la necesidad de cloración, la importancia de los drenajes, manejo de desechos sólidos, manejo de aguas residuales y basura, entre otros aspectos.
- **Normativa.** Fortalecer y consolidar la organización de las mancomunidades y municipalidades, para abordar el tema con un enfoque de cuenca y armonizar la normativa de protección, generación y uso del agua.

Por otro lado, se considera necesario implementar de manera activa la política del Agua en Guatemala, ya que el vital líquido es indispensable para el saneamiento y desarrollo humano, es necesaria una estrategia disciplinada de conservación, protección y mejoramiento de fuentes de agua, bosques, suelos, riberas de ríos y cuencas.

Asimismo, es imprescindible una planificación hidrológica, obra hidráulica y regulaciones en cuanto a gobernabilidad del agua, ya que en muchos casos los que menos aprovechan el agua son los productores pequeños, las grandes corporaciones que se dedican a la agricultura extensiva se adueñan de ríos y forman presas que hacen escasa el agua para las comunidades que se encuentran río abajo, frenando el desarrollo y poniendo en riesgo la seguridad alimentaria al no poder utilizar el vital líquido que es necesario para todas las formas de vida.

### **C. Agricultura y desarrollo rural**

La agricultura y el medio rural no pueden visualizarse de una manera individual o segmentada, ya que ambas caracterizan los problemas de un conjunto de la sociedad y las soluciones que se den a estas impactarán directamente sobre el hambre. Un enfoque sistémico de la agricultura permitiría considerar la multidimensionalidad del sector y sus organizaciones, mediante tres componentes operativos: los espacios territoriales, las cadenas agroproductivas y sus interacciones. Entonces, expandir el área de acción e influencia hacia complejos agroindustriales y agroalimentarios, para asegurar beneficios no sólo a los agricultores sino que en lógica consecuencia a la base social y económica.

En el sector agropecuario es importante adoptar una metodología, basada en evidencia, con personal adecuadamente formado y con capacidad de la cobertura necesaria para que las acciones de extensión, incluyendo la promoción de la producción y consumo de alimentos locales nutritivos lleguen de manera integral, focalizada, con calidad

y pertinencia cultural e idiomática a la población objetivo del área rural. En este ámbito, es importante priorizar las siguientes acciones:

– **Fortalecer la atención de la agricultura familiar y economía campesina**

Tomando en cuenta que la promoción de la economía campesina genera sistemas alimentarios sostenibles para toda la sociedad y es una vía de escape de la pobreza; se considera importante fortalecer la implementación de programas específicos para el apoyo de estos aspectos, tal como el Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina –PAFFEC– ejecutado por el MAGA.

En el marco de dicho programa, impulsar acciones para fortalecer el sistema milpa mejorado; la agricultura de patio (agrícola, pecuario, forestal e hidrobiológico) y prácticas de hogar saludable fomentadas (SAN como alta prioridad). Además de lo anterior, el impulso de acciones para recuperar los suelos, el manejo del agua y la organización grupal y comunitaria deberán ser fortalecidas para la producción y manejo de incentivos.

Derivado de lo anterior se considera importante “la utilización de semillas nativas y mejoradas de granos básicos (maíz y frijol). Esta acción permite valorar el potencial genético de las semillas locales, las cuales poseen características que las hacen tolerantes a condiciones adversas de clima, enfermedades, plagas, disminución del tamaño de la planta, altura de mazorca, atributos por los que las familias las han cultivado a través del tiempo” y que contribuyen a las acciones de resiliencia de las mismas comunidades.

Por otro lado, “la diversificación con especies de consumo local (bledo, loroco, chipilín, plantas medicinales, cucurbitáceas, musáceas, camote, yuca, frutales y otras especies) tiene varias ventajas: permite la utilización de los espacios, diversificación de alimentos, minimiza el riesgo de la pérdida total de las especies establecidas, conserva la humedad en época de sequía, así mismo genera ingresos a las familias mediante la venta de algunos productos obtenidos.”

Además, no debe dejarse a un lado la formación productiva mediante distintas formas de capacitación, utilizando la metodología de “campesino a campesino”, fortaleciendo con asistencia técnica a los hogares seleccionados.

– **Establecer lineamientos de trabajo en el área metropolitana de Guatemala**

Definir, priorizar e implementar programas y proyectos en apoyo a la producción de alimentos en el área metropolitana de Guatemala, tomando en cuenta los altos índices de desnutrición por la escasez de recursos. En estos proyectos se buscará el fomento de agricultura de patio y mejoramiento del hogar, buscando garantizar el acceso a alimentos y el complemento de la dieta familiar, promoviendo entre otras las siguientes prácticas:

- Producción de alimentos: huertos familiares con semillas nativas y mejoradas de hortalizas, plantas medicinales y producción pecuaria de especies menores (principalmente aves).
- Educación alimentaria y nutricional. Aprovechamiento de productos locales.
- Higiene en el hogar.

- Almacenamiento de granos básicos (silos, trojas mejoradas, toneles y otros).
- Procesamiento artesanal de alimentos (conservas, deshidratados y concentrados).

#### – **Extensión agrícola**

Actualmente existe un programa de extensión agrícola que el MAGA impulsa, sin embargo aún con la ayuda de la FAO no se logra crear una cultura permanente en los grupos de agricultores sobre lo que es la organización de las comunidades en cuanto a seguridad alimentaria, por lo que no solo se debería dar asesoría técnica sobre cultivos como maíz y frijol sino que también se deberían crear centros de acopio (silos, fortalecer el INDECA) para almacenar los granos básicos para que en tiempos de encarecimiento de estos productos exista una regulación en los precios del mercado y las familias no se vean afectadas al no tener acceso a estos productos de la canasta básica.

#### – **Promoción del riego**

El Estado debe promover activamente una política de riego, ya que este factor influye directamente en la seguridad alimentaria debido a que las poblaciones aunque estén debidamente capacitadas en cuanto a manejo de recursos, semillas mejoradas y fertilizantes, sin el riego no pueden producir en época de verano, siendo imposible suplir las necesidades básicas de alimentación; por el contrario si se cuenta con un adecuado sistema de riego accesible a la mayoría de los agricultores, se puede producir en condiciones

climáticas adversas pudiendo hasta tener un excedente que ayude en el desarrollo de las comunidades al poder comercializar individual o colectivamente esos productos alimenticios, propiciando de esta manera la generación de ingresos para diversificar la dieta familiar.

#### – **Fortalecimiento del ICTA**

El Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas (ICTA) fue en algún momento el referente en cuanto a los últimos avances científicos e implementación de tecnología agrícola que brindaría el tan anhelado desarrollo y seguridad alimentaria de las poblaciones rurales con las condiciones climáticas, sociales y económicas más difíciles en nuestro país, sin embargo se debilitó este tipo de programas positivos, y se perdió la tecnología generada por medio del recurso humano formado por dicha institución, las semillas mejoradas creadas a partir de años de investigación por parte de la institución fueron aprovechadas por empresas privadas que generaron recursos millonarios que pudieron marcar la diferencia de la realidad que se vive en el área rural.

Es necesario que como parte del complejo y enorme sistema llamado “seguridad alimentaria” se contemple que se necesita la generación de tecnología adecuada y diferenciada en cuanto a características propias de cada región de nuestro país.

#### – **Promover el uso integral y manejo racional de los recursos naturales frente al cambio climático**

En coordinación con las entidades gubernamentales y no gubernamentales, tales como el MAGA, MARN, CONAP,

entre otros, coordinar esfuerzos para el manejo adecuado de los recursos naturales renovables y no renovables.

Establecer proyectos específicos para la socialización y divulgación de la importancia de los recursos será indispensable, así como la definición de programas integrales para disminuir el uso de leña, expansión de la frontera agrícola y el establecimiento de acciones para la recuperación de suelos y de resiliencia para las poblaciones vulnerables al cambio climático.

#### – **Ley de desarrollo rural**

La problemática de la SAN y el desarrollo rural no puede lograrse sin atender los problemas estructurales del país, por lo que es necesario retomar la gestión de aprobación de la Ley de Desarrollo Rural.

Lo cual se logrará con reglas claras que en gran medida están contenidas en esta propuesta de ley que necesita gran cantidad de recursos financieros pero que a largo plazo representarán una inmensurable fuente de desarrollo en todas las regiones del país y empoderará a instituciones que hasta el momento son inoperantes en cuanto a la seguridad alimentaria.

Las acciones anteriores requieren el compromiso y la participación activa de todos los sectores del país, para lo cual es indispensable propiciar:

- **Coordinación intersectorial e interinstitucional en todos los niveles de gestión (central, regional, departamental y local), priorizando esfuerzos para disminuir la desnutrición.** En Guatemala una alta proporción de la población se encuentra deficien-

temente alimentada y nutrida, lo cual limita su futuro y reduce sus opciones de desarrollo humano. En ese sentido, además de establecer lineamientos y coordinación para atender a pequeños y medianos agricultores; con el fin de garantizar la existencia de alimentos que permitan a un alto porcentaje de guatemaltecos reducir su vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional.

Para lograrlo, además de priorizar programas y proyectos específicos para la producción de alimentos, es necesario impulsar mejores caminos, carreteras, transportes, comunicación y promover la industria y el comercio en todos los niveles.

Por otro lado, es indispensable la coordinación interinstitucional para atender a la población de forma integral; estableciendo también roles diferenciados del Estado de acuerdo al sujeto priorizado, tal como se establece en la Propuesta para abordar el desarrollo rural integral de Guatemala.<sup>12</sup>

- **Equidad de género, pertinencia cultural y etárea.** Las acciones deben implementarse de manera focalizada y diferenciada a la mujer como sujeto de derecho a fin de propiciar su empoderamiento y generar oportunidades de forma equitativa. Promover el respeto a las diferentes identidades y edades, valorando los conocimientos y prácticas ancestrales.

---

12 USAC – URL. Propuesta para abordar el desarrollo rural integral de Guatemala.

El Estado está obligado a garantizar el derecho a la alimentación, derecho que está estrechamente relacionado a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Estos dos últimos, además de ser esenciales para que las mujeres puedan ejercer su derecho a la alimentación, también contribuyen a hacer efectivo el derecho a la alimentación de los demás miembros de la sociedad, esto se traduce en un mejor desarrollo físico y mental de los niños, pues aumenta la capacidad de estos de aprender y llevar una vida saludable y productiva, además permite reequilibrar el poder de decisión en la familia a favor de la mujer; y aumenta la productividad de las mujeres productoras de alimentos en pequeña escala.

- **Participación ciudadana**, como demandante de las acciones implementadas, y su participación activa en la planificación, ejecución, monitoreo y evaluación de las acciones relacionadas con la SAN y el desarrollo rural.

Por otro lado, la implementación de procesos de auditoría social, estableciendo procesos de monitoreo y análisis de los programas priorizados, generando información para la toma de decisiones. En este caso, al sector académico en general, y a la Universidad de San Carlos de Guatemala en particular, corresponde jugar un rol importante en una política nacional de desarrollo rural integral, pero manteniéndose rigurosamente en el ámbito de su naturaleza y competencias, que son la docencia, la investigación y la extensión.<sup>13</sup>

---

13 Idem, página 11.

Desde el ámbito de la docencia es imprescindible la formación de profesionales que contribuyan a la implementación de la ya consensuada Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, en las acciones definidas para el corto, mediano y largo plazo. Asimismo, es importante la producción del conocimiento necesario para la correcta formulación e implementación de las políticas públicas correspondientes al desarrollo rural integral y realizar las actividades de extensión que apoyen dicho proceso, sin usurpar los roles que corresponden a los actores directos, incluyendo al Estado.

## Referencias bibliográficas

1. Acuerdo Gubernativo No. 278-98 “Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, y sus modificaciones.
2. Acuerdo Gubernativo No. 235-2012 de fecha 20 de septiembre de 2012. Guatemala, publicado en el *Diario de Centro América* el 25 de septiembre de 2012.
3. Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado. Firmado en Oslo, 17 de junio de 1994.
4. Cabrera, Carlos. Ponencia: Política Agraria y Desarrollo Rural en Guatemala. Visiones para una agenda de Estado.
5. Constitución Política de la República de Guatemala. Guatemala, 1985.
6. Decreto 90-97 Código de Salud. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Guatemala.
7. Decreto 32-2005 Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, aprobado por el Congreso de la República de Guatemala, el 6 de abril de 2005.
8. OMS, FAO, UNICEF, GAIN, MI, & FFI. “Recomendaciones sobre el enriquecimiento de la harina de trigo y de maíz. Informe de reunión: Declaración de consenso provisional. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2009. ([http://www.who.int/nutrition/publications/micronutrients/wheat\\_maize\\_fort\\_es.pdf](http://www.who.int/nutrition/publications/micronutrients/wheat_maize_fort_es.pdf)).

9. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Guatemala, 2012.
10. Rivera López de Sierra, Amanda Elizabeth. *Análisis Crítico Jurídico de la Ley General de Enriquecimiento de Alimentos y sus Reglamentos*. (Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales). Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala, 2009.
11. USAC – URL. Propuesta para abordar el desarrollo rural integral de Guatemala. Guatemala.
12. Zapata, Adrián. *El proceso de formación de la política pública de desarrollo rural en Guatemala. Período 1996 a 2006*. Guatemala. FLACSO. 247 páginas.

# Sistema Político y Jurídico en Guatemala

## Análisis y reflexión a la luz de una propuesta de Reformas Constitucionales

Luis Ernesto Cáceres R.

### I. Fundamento conceptual

La Constitución Política de la República de Guatemala es, por su naturaleza doctrinal, política y jurídica, la norma jurídica fundamental de un país; sin embargo, desde el punto de vista político y social, su importancia es aún mayor: *es el objetivo de futuro que una sociedad se traza, como una suerte de sueño que se persigue todo el tiempo.*

La teoría política clásica, especialmente los autores Thomas Hobbes, Jean-Jacques Rousseau y John Locke, plantearon que toda sociedad tiene un punto de origen que le da sentido y direccionalidad; por eso, desarrollaron la idea del “*Contrato Social*” para definir ese pacto fundacional que le da vida a la institucionalidad pública y que fundamenta las relaciones sociales que se establecen en una sociedad. Jean Jacques Rousseau así lo dice en su famoso libro *El Contrato Social*:

*En lugar de destruir la igualdad natural, el pacto fundamental, por el contrario, sustituye la desigualdad física que la naturaleza pudo haber establecido entre los Hombres por una igualdad moral y legítima. Los Hombres, pudiendo ser desiguales en fuerza o en talento, se hacen iguales por convención y por derecho.”*  
(Rousseau, Final del Libro I - *El Contrato Social*)

Desde ese punto de vista, la reforma a la Constitución Política, más que un acto técnico de reforma, es un proceso de *voluntad política* por reformar un pacto fundacional que puede alterar la correlación de fuerzas sociales existentes.

Antes de entrar a debatir en qué consisten, cuál debe ser el desarrollo y el mecanismo de reformas constitucionales a partir de la normativa establecida en la Carta Magna de 1985, es necesario precisar algunas consideraciones conceptuales referentes a la esencia de lo qué es Constitución y las funciones de un Poder Constituyente.

Para Carl Schmitt –citado por Maximiliano Kestler– Constitución significa “la concreta situación de conjunto de la unidad política y ordenación social de un cierto Estado, el Estado particular y concreto en su concreta existencia política”.<sup>1</sup> Para Schmitt el Estado es Constitución, es decir, una situación presente del ser, un *status* de unidad y ordenación.

Se entienden por *normas constitucionales*, aquellas que establecen las reglas de conducta de carácter supremo y que sirven de fundamento y de base a todas las disposi-

---

1 Kestler Farnés, Maximiliano. *Introducción a la Teoría Constitucional Guatemalteca*. Editorial “José de Pineda Ibarra”, Guatemala, 1964, P. 19-20.

ciones del orden jurídico.<sup>2</sup> Existe un elemento importante para distinguir las disposiciones constitucionales de las ordinarias, el cual consiste en su rango superior, en su situación privilegiada, en su autoridad suprema.

Otra característica de las normas constitucionales radica en su origen, ya que con excepción de las que forman parte del sistema “flexible”, son producto de un órgano especial y transitorio, que recibe el nombre de “poder constituyente”, definido por Schmitt como *la voluntad política cuya fuerza y autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política*.<sup>3</sup>

Este órgano extraordinario de creación constitucional, puede concebirse como el poder político fundamental que en un momento dado representa los valores esenciales de una comunidad nacional y los cristaliza en un documento que desde un punto de vista externo conforma la Ley Fundamental o Constitución. Hermann Heller dice “la objetividad escrita de la Ley Fundamental representa, en general, un amplio e importante avance en el proceso de emancipación relativo a las formaciones del espíritu”<sup>4</sup>.

Héctor Fix-Zamudio,<sup>5</sup> llega a la conclusión que las normas constitucionales se distinguen de las demás disposiciones legales desde tres puntos de vista:

---

2 Fix-Zamudio, Héctor. *Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1997, p. 20.

3 Ibid, p. 23 y ss.

4 Heller, Hermann. *Teoría del Estado*, trad. de Luis Tobío, 4ª. edición, México, 1961, p. 285 y ss.

5 Fix-Zamudio, Héctor. Op.cit. p. 22 y 23.

- a) En su aspecto externo o formal, las disposiciones fundamentales están consignadas en un documento expedido por el Poder Constituyente y sólo pueden ser modificadas a través de un procedimiento constitucionalmente establecido;
- b) Desde un ángulo normativo, los preceptos constitucionales son el fundamento de validez de todo el orden jurídico;
- c) En cuanto a su contenido, la esencia de sus preceptos radica en los valores supremos de toda comunidad política y en la organización de sus poderes supremos, caracterizándose por lo que Linares Quintana ha denominado “fundamentabilidad”.<sup>6</sup>

De igual manera se establece que “Estos tres aspectos de la norma constitucional: forma, estructura lógica y contenido, están unidos indisolublemente, y en su conjunto son los que determinan la supremacía de la Constitución, de modo que todas las disposiciones que integren el ordenamiento jurídico y todos los actos que regulan, deben conformarse a los postulados de la Ley Fundamental”.

## **II. Poder constituyente**

Al hablar de poder constituyente nos referimos al proceso de creación del orden constitucional en un régimen democrático de Derecho. Esto despierta algunas interrogantes: ¿Cómo surge el poder de creación constitucional?

---

6 Linares Quintana, Sergio. *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional y Comparado*. Editorial Alba, San Martín 693, Buenos Aires, Argentina, 1953, P. 412 y ss.

¿Qué procedimientos se deben utilizar para la creación del ordenamiento constitucional? Como veremos ambas respuestas están íntimamente vinculadas.

El poder de creación constitucional es denominado comúnmente por la doctrina de los juristas como *poder constituyente*, el cual puede ser originario y derivado. Entendido que la capacidad para poder crear normas constitucionales, deriva de un poder legítimamente constituido, que se traduce en la presencia de un órgano que dimane de la voluntad popular, comprendemos que este poder legítimo debe apegarse a ciertos procedimientos para sus actuaciones, sobre todo, en un régimen democrático en donde el Derecho cumple una función fundamental, pues es el medio para dar legalidad y legitimidad a lo que se pretenda realizar.

El poder constituyente puede ser originario o derivado. Ambos escenarios son distintos y por ende plantean procedimientos de creación normativa de índole constitucional propios. En el primer caso, poder originario, la capacidad de creación normativa del poder constituyente establecido es ilimitado, pues trata de establecer un orden jurídico político novedoso, con la finalidad de suprimir uno anterior. En el segundo caso, el poder derivado, existen limitaciones para la capacidad de creación normativa del poder constituyente, pues se ve sometido a las reglas de un régimen jurídico constitucional anterior, el cual no puede vulnerar o transgredir, sino exclusivamente reformar o modificar, pues de lo contrario, devendría en inconstitucional y perjudicaría el camino de la democracia y del Estado de Derecho en las sociedades modernas.

## **1. Procedimientos de creación del orden constitucional**

En un régimen democrático se entiende que la creación del orden constitucional debe surgir en primer lugar de autoridades legitimadas, representativas y competentes; segundo debe existir un procedimiento legal plenamente establecido (principio de legalidad); y por último, debe reflejar una necesidad histórico-social determinada, a la luz de los acontecimientos políticos, jurídicos, económicos existentes y de la misma evolución socio-cultural.

Con respecto al primer supuesto analizaremos que existen entes estatales con autoridad legítima y legal para incoar un procedimiento constitucional originario o derivado, quienes por mandato del pueblo ejercerán la acción específica de creación o modificación encomendada, como la Asamblea Nacional Constituyente –órgano máximo de creación del ordenamiento constitucional–, el Parlamento o Congreso de la República, el órgano electoral –TSE– que ejerce la tarea de control legal y fiscalización electoral. Estas instituciones varían de un Estado a otro pero nos enfocaremos al amparo de la legislación guatemalteca. Así también, se plantean los fundamentos jurídicos que hacen permisible el proceso de creación constitucional, y se analizará la legitimidad de la norma constitucional creada.

Para partir de cómo se crea el ordenamiento constitucional, es importante previo dar una definición de Constitución, núcleo fundamental de este estudio: “La Constitución es el cuerpo jurídico de normas fundamentales, supremas e imperativas del Estado, emitidas por un poder constituyente legítimo y legal, la cual regula el sistema de derechos y libertades individuales, económico-sociales, el sistema de

gobierno, la estructura del Estado y sus propios mecanismos de defensa y reforma”.<sup>7</sup>

Derivado de la anterior definición, vemos que su contenido es esencial para la vida misma de una nación, del Estado, y por ende es fundamental que su proceso de creación y reforma se encuentre amparado bajo procedimientos democráticos establecidos que garanticen la expresión y las necesidades sociales de la población.

Existen dos escenarios que permiten la creación del ordenamiento constitucional: a) creación del ordenamiento constitucional en el marco de un poder constituyente originario; b) creación del ordenamiento constitucional en el marco de un poder constituyente derivado.

### **1.1. Creación del ordenamiento constitucional en el marco de un Poder Constituyente Originario**

Para que se den las transformaciones políticas, sociales y económicas de un Estado, es menester un cuerpo fundamental de normas que legitimen el cambio de un régimen por otro. El proceso de creación constitucional originario se ve influenciado por factores reales y efectivos de poder, los cuales se expresan en un momento histórico determinado.

#### **a) La Historial y el mundo jurídico – social**

*En la realidad histórica de un Estado, se encierra el espíritu del pueblo.* Este es el lazo sagrado que une a los hombres. El Estado es una comunidad de existencias, o dicho

---

7 Cáceres Rodríguez, Luis. *Estado de Derecho y Derechos Humanos*. Editorial Fénix, Guatemala, 2005, p. 49-50.

con más precisión es *existencia en dimensión comunitaria*. Un Estado en que imperen los instintos, es un Estado carente de libertad y no puede llamarse Estado de Derecho. La libertad necesita de un cultivo especial, precisa ser adquirida mediante una disciplina del saber y del querer, que se realiza históricamente en la sociedad mediante el Derecho.<sup>8</sup>

La necesidad de libertad individual y colectiva es la que ha impulsado las transformaciones más vehementes e históricas de la humanidad, y este imperativo no puede subsistir por sí mismo sino a merced del Derecho. Durkheim afirma en este sentido: “que la creciente sustitución histórica de solidaridad mecánica por la solidaridad orgánica, conduce inexorablemente a un aumento de la libertad individual, a un mundo jurídico en el que las relaciones jurídicas libremente establecidas, ganan con el avance temporal”.<sup>9</sup>

## **b) Los factores reales de poder**

Ferdinand Lasalle se interrogaba ¿cuál era la esencia de una Constitución? *En esencia, una Constitución, es la suma de los factores reales de poder que rigen en un país*. Los factores reales de poder, según Ferdinand Lasalle, rigen en el seno de cada sociedad y son esa fuerza activa, eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad, haciendo que no puedan ser, en sustancia, más que tal y como son.<sup>10</sup>

---

8 Herrera Figueroa, Manuel. *Sociología del Derecho*, p. 132-133.

9 Ibidem.

10 Ferdinand Lasalle. ¿Qué es una Constitución, p. 42-46.

Es claro el autor, pues la Constitución, es una expresión del poder existente y subrepticio en una sociedad, en un momento histórico propio. Para la creación de un ordenamiento constitucional novedoso convergen ciertos factores: el escenario histórico del momento, la ideología social o sectaria, el interés de los grupos políticos y económicos, la presión de los grupos y movimientos sociales, el desarrollo de los valores sociales y culturales, entre otros.

Lasalle también se preguntaba qué es lo necesario en una Constitución –la que conceptuaba como ley fundamental– y decía lo siguiente:

- “Lo necesario es que la ley fundamental sea una ley que *ahonde* más que las leyes corrientes, como ya su propio predicado de “fundamental” indica;
- Que constituya –pues de otro modo no merecería llamarse fundamental– el *verdadero fundamento* de las otras leyes; es decir, que la *ley fundamental* si realmente pretende ser acreedora a ese nombre, deberá informar y engendrar en las demás leyes ordinarias basadas en ella. La *ley fundamental* para serlo, había, pues, de *actuar e irradiar* a través de las leyes ordinarias del país;
- Debe tener un fundamento propio. Así pues, la Constitución, hemos visto, es una *fuerza activa* que hace, por *imperio de necesidad*, que todas las demás leyes e instituciones jurídicas vigentes en el país, *sean realmente* lo que son, de tal modo que, a partir de ese instante, no puedan promulgarse, en ese país, aunque se quisiera, otras cualesquiera.”

Como se ve, es imperioso que una Constitución, por su carácter fundamental y especial para un Estado, no pueda

ser sometida bajo los arbitrios de los intereses o poderes particulares que se expresan en las sociedades, sino que sea una concreción de la vida democrática y una expresión debida de la voluntad popular.

**c) De la creación del ordenamiento constitucional por el Poder Originario**

La conformación del Estado moderno a fines del siglo XVIII, luego de la explanada filosófica de la Ilustración y los iusnaturalistas, suscitaron el desarrollo de las instituciones de orden democrático y del constitucionalismo. La sustitución del Estado medieval por el Estado democrático representativo en el siglo XVIII, se consolidó a través de un cuerpo de normas fundamentales, que organizaron y legitimaron el poder constituido. A partir de estos hechos, en la mayoría de sociedades occidentales se sucedieron procesos constitucionales de orden democrático.

En Latinoamérica, los procesos de independencia se influenciaron directamente por el liberalismo político. Como describí, estos procesos se consolidaron luego de la creación de un ordenamiento constitucional propio que diera vida a una novedosa y soberana organización. Similar situación se suscitó para el caso de Guatemala y los demás países de Centroamérica, que lograron su independencia política merced de la Constitución Federal de 1824. El sistema federativo fracasaría al cabo de unos años de intensas rebeliones y disputas entre conservadores y liberales. Fue hasta 1847 cuando el Estado de Guatemala se constituyó en un Estado unitario y republicano. En estos dos acontecimientos históricos, la creación del orden constitucional derivó de un

proceso de elección y formación de una Asamblea Nacional Constituyente –originaria–: la primera Asamblea Nacional Constituyente fue instaurada el 17 de diciembre de 1823 y la que consolidó el régimen unitario y republicano fue la Asamblea Nacional Constituyente del 24 de mayo de 1848, bajo el gobierno de Rafael Carrera.

**d) Creación del actual ordenamiento constitucional guatemalteco**

La actual Constitución Política de Guatemala se decretó por la Asamblea Nacional Constituyente el 31 de mayo de 1985, por ende, derivó de un poder constituyente originario, y tuvo facultades para la creación total de un nuevo ordenamiento constitucional que abrogará el sistema de leyes de facto impuesto a partir del 23 de marzo de 1982. La Asamblea Nacional Constituyente citada fue convocada a través del Decreto Ley 3-84, Ley Electoral Específica para la Elección para Asamblea Nacional Constituyente, en la época del gobierno de facto del general Oscar Mejía Victores.

La actual Constitución Política que entró en vigencia el 14 de enero de 1986, responde a un sistema democrático y garantista de los derechos fundamentales de los habitantes que hizo que se sucumbieran las estructuras de poder dictatoriales de corte militar, caudillismos que fueron una constante en nuestro país a lo largo de su historia política.

Nuestra Constitución establece un proceso de transición hacia la democracia, instaurando un régimen representativo, republicano, popular, con un sistema de pesos y contrapesos, además con órganos de control externo del mismo Estado (Procuraduría de Derechos Humanos, Con-

traloría General de Cuentas, Corte de Constitucionalidad, Tribunal Supremo Electoral, Ministerio Público).

**e) Procedimiento de creación de un orden constitucional originario**

Corolario, de los fundamentos teóricos, históricos y jurídicos, se puede concluir que el procedimiento de creación de un orden constitucional con poder originario es el siguiente:

- Instauración de una Asamblea Nacional Constituyente con plenos poderes, que derive de la voluntad popular;
- La nueva Asamblea Nacional Constituyente abroga la Constitución anterior e instituye nuevas estructuras de poder del Estado, formas de gobierno, y nuevos derechos y obligaciones para los ciudadanos;
- La nueva ANC no tiene límites en cuanto a su capacidad de creación normativa, pues consolida un nuevo régimen político y jurídico.

Un ejemplo de este tipo de procedimiento, se suscitó en 1985 con la actual Constitución Política de Guatemala. Recientemente se han evidenciado otros ejemplos en Latinoamérica, como lo es el venezolano con la nueva Constitución Bolivariana, el boliviano y ecuatoriano.

Si en Guatemala se planteara una reforma total de la actual Constitución Política, el procedimiento idóneo es el siguiente:

- Sometimiento de la decisión de sustitución total de la Constitución a través de un procedimiento consultivo de todos los ciudadanos. La consulta sería convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del presidente

de la República o del Congreso de la República, que fijarán con precisión la pregunta a someter a la ciudadanía (Consulta Popular, Artículo 173 CPR).

- Con la decisión afirmativa de la población se convocaría por el Tribunal Supremo Electoral a elecciones de diputados para la Asamblea Nacional Constituyente (Artículo 199, inciso d, LEPP).
- La ANC constituida en el sentido anteriormente descrito, tiene capacidad de creación normativa ilimitada y puede establecer un régimen político y jurídico novedoso.
- La nueva Constitución Política sería ratificada a través de *Referendo*, mediante procedimiento de consulta popular.

## **1.2. Creación del ordenamiento constitucional en el marco de un Poder Constituyente Derivado**

Las normas constitucionales que surgen por medio de un poder constituyente derivado, si dependen de un procedimiento señalado por la Constitución vigente. La forma de creación constitucional que dimana de este tipo de poder puede sintetizarse de la siguiente manera:

- Se instaure una Asamblea Nacional Constituyente, de acuerdo a las formas y procedimientos estipulados por la Constitución vigente;
- La nueva Asamblea Nacional Constituyente no abroga la Constitución anterior y se ve imposibilitada ante normas pétreas de modificar algunos principios fundamentales del orden institucional establecido;
- La nueva ANC tiene límites en cuanto a su capacidad de creación normativa, pues sólo puede hacer las modifica-

ciones legales previamente encomendadas por los órganos que la convocaron.

Este procedimiento también está previsto en la legislación guatemalteca, artículos 277 al 281 de la Constitución Política de Guatemala. La jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad guatemalteca ha sentado que:

*(...) la posibilidad de acudir a la reforma, total o parcial, de la normativa constitucional lleva a advertir la línea que separa al poder constituyente del poder constituido o de reforma, partiendo del principio de que ambos tienen diferente sustento. En efecto, el primero es el poder originario en sentido estricto, creador del texto fundamental por un acto unilateral supremo, de carácter predominantemente político, en tanto que el segundo es poder derivado o constituido, creado por el primero y, por ende, con limitaciones de carácter jurídico por su vinculación con los límites de procedimiento que, para la reforma constitucional, es preciso respetar. De ahí que para reformarla se deba cumplir con el procedimiento establecido y respetar los límites que la propia norma fundamental establece.<sup>11</sup>*

**a) Procedimiento de creación constitucional derivado según la legislación guatemalteca**

- **Convocatoria a ANC:** se afirma que convocatoria es “el anuncio o escrito con el que se cita o llama a un lugar, un día y hora señalados, para algún acto. Decreto que llama a elecciones, para la fecha y para los cargos que expresa”.<sup>12</sup>

---

11 Constitución Política de la República de Guatemala y su interpretación por la Corte de Constitucionalidad, p. 224.

12 Manuel Ossorio, *Diccionario Jurídico*, p. 276.

De acuerdo con lo descrito, la convocatoria a elecciones a diputados constituyentes debe especificar el motivo por el cual se hace, así nuestra ley fundamental establece las formas y requisitos necesarios para efectuar la proyectada reforma.

La mayoría de pueblos muchas veces acogen con entusiasmo una reforma en la Constitución Política de su país, que llegue a satisfacer aspiraciones de bienestar colectivo, depositando su voto por tener derecho y ser una obligación ciudadana.

En Guatemala en reiteradas ocasiones se ha convocado a sus habitantes para elegir asambleas constituyentes a efecto de concretar una Constitución, esto ha ocurrido en siete ocasiones, tratando de construir modelos políticos orientados en principios democráticos, aunque en pocas ocasiones esos principios y valores han sido debidamente respetados por las autoridades que los pretenden hacer valer.

Las sociedades no pueden permanecer estacionarias, en consecuencia, sus leyes, que son la expresión de sus necesidades, deben irse modificando, sujetas a la evolución que es fenómeno natural en la vida de los pueblos.<sup>13</sup>

- **Regulación legal de la Convocatoria:** para poder convocar a una ANC que realice enmiendas a los preceptos constitucionales, es necesario que dicha convocatoria tenga base jurídica, caso contrario, sería ilegal su funcionamiento y las enmiendas que realice.

En nuestro medio el Artículo 278 constitucional, sigue el *paralelismo de las formas*, que dispone que una Constitución sólo pueda ser modificada de acuerdo con el mismo procedimiento que le dio origen. El citado artículo regula:

---

13 Ruiz, Eduardo. *Derecho Constitucional*, p. 400.

“Para reformar éste o cualquier artículo de los contenidos en el Capítulo I del Título II de ésta Constitución, es indispensable que el Congreso de la República, con el voto afirmativo de las dos terceras partes que lo integran, convoque a una Asamblea Nacional Constituyente. En el decreto de la Convocatoria se señalará el artículo o los artículos que hayan de revisarse y se comunicará al Tribunal Supremo Electoral para que fije la fecha en que se llevarán a cabo las elecciones dentro del plazo máximo de ciento veinte días, procediéndose en lo demás conforme la Ley Electoral Constitucional”.

Prosiguiendo con lo expuesto, la Ley Electoral y de Partidos Políticos regula lo relativo al decreto de convocatoria de elecciones a una ANC, en su Artículo 196: “El de elecciones de diputados a la Asamblea Nacional Constituyente, se dictará con una anticipación no menor de noventa días”.

Así también, aparece regulado en el Artículo 197 de la ley citada, lo referente a los requisitos que debe llevar todo decreto de convocatoria a elecciones: a) objeto de la elección; b) fecha de la elección; c) distrito electoral o circunscripción; d) cargos a elegir.

Dentro de lo normado en materia política y electoral la LEPP menciona las *clases de comicios* que pueden realizarse, citando en su Artículo 199, literal d, dentro de la clasificación: elección de diputados a la Asamblea Nacional Constituyente.

Para ser postulado al cargo de diputado constituyente se requiere de los mismos requisitos legales que para diputado al Congreso de la República (Artículo 279 CPR).

Por lo tanto una ANC es una institución que recibe el mandato del pueblo, ejerciendo la soberanía del país, delegada en ellos por los ciudadanos, durante el tiempo que dura en funciones, que en el caso de un poder derivado se

instaura con el fin de hacer las modificaciones previamente referidas por el Parlamento.

- **Regulación legal de la Asamblea Nacional Constituyente:** para que una ANC exprese la soberanía del pueblo es preciso que la convocatoria para la elección de diputados tenga un origen legítimo y que la votación proceda de la voluntad popular.

El decreto de convocatoria a elecciones de representantes constituyentes tiene que emanar del Congreso de la República en nuestro medio jurídico, determinando en la misma la reforma a la Constitución que se pretende realizar.

Toda convocatoria a diputados constituyentes que no haya sido formulada por la autoridad legítima puede considerarse ilegal y las reformas efectuadas no podrán considerarse como la fiel expresión de la sociedad.

Nuestra Carta Magna regula lo relativo al número de diputados constituyentes en el Artículo 279, párrafo tercero, que indica: “Las elecciones de diputados a la Asamblea Nacional Constituyente, el número de diputados a elegir y las demás cuestiones relacionadas con el proceso electoral se normaran en igual forma que las elecciones al Congreso de la República”.

- **Limitación legal de sus funciones:** siempre en el decreto de convocatoria a elecciones de una ANC, es preciso describir el o los artículos a reformar, pues las constituciones son medios para gobernar con propósitos específicos y también leyes fundamentales de garantías ciudadanas de todo un pueblo frente a los gobernantes, y al proclamar ciertos derechos se hace en virtud de las necesidades sociales imperantes, lo cual pone de ma-

nifiesto que cuando se pretenden efectuar reformas a estos derechos, ocurren fuertes discusiones entre distintos sectores sociales.

El *límite legal del poder constituyente derivado* se encuentra en el Artículo 278 constitucional, que expresa que puede reformar la ANC el artículo citado, y los del Capítulo I, Título II, que contienen los derechos humanos de carácter individual, descritos en los artículos 3 al 46.

Al respecto, el licenciado Arturo Herbruger, ex presidente del TSE y ex vicepresidente de la República de Guatemala expuso: “Sería inadmisibles la convocatoria para integrar una Asamblea Nacional Constituyente, al menos que fuese para reformar el capítulo uno de la Constitución Política que se refiere a los derechos individuales”, continúa expresando “la convocatoria está fijada por la misma Constitución y sólo puede ser posible para reformar el capítulo uno. Para reformar los demás artículos, puede hacerlo el Congreso de la República, pero esos cambios constitucionales deben ser sometidos a consulta popular”.<sup>14</sup>

El licenciado Hugo Maul Figueroa, ex integrante de la Junta Directiva del TSE, afirma que es responsabilidad del Congreso de la República la reforma de los otros artículos, pero las reformas deben ser aprobadas por las dos terceras partes de los diputados. Esas reformas, concluyó, también deben ser sometidas a un referéndum y cobrarán vigencia sesenta días después, cuando el TSE dé a conocer los resultados de la consulta.

- **Disolución de la ANC:** como las funciones de la ANC son delimitadas y temporales, concluidas aquellas en la for-

---

14 *Prensa Libre*. Guatemala, 8 de junio 1991, p. 6.

ma en que se haya acordado, concluye la finalidad para que fue reunida, y, no tiene ningún objeto su permanencia por más tiempo del preciso para dejar en pleno vigor las reformas decretadas, momento a partir del cual debe procederse a su clausura.

- **Del Congreso de la República:** el Organismo Legislativo tiene una expresa participación en la creación del ordenamiento constitucional, pues su esencia la constituye en la de ser el órgano máximo de representación popular, y de allí porque su importancia en el proceso de creación tanto en el marco de un poder constituyente originario como derivado.

El Artículo 277 de la CPR estipula que tienen iniciativa para proponer reformas a la Constitución: a) El Presidente de la República en Consejo de Ministros; b) Diez o más diputados al Congreso de la República; c) La Corte de Constitucionalidad; d) El pueblo mediante petición dirigida al Congreso de la República, por no menos de cinco mil ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos. La misma norma indica que en cualquiera de los casos descritos, el Congreso de la República debe ocuparse sin demora alguna del asunto planteado.

Lo que procedería es que una vez realizado el análisis correspondiente por la Comisión legislativa de mérito, el proyecto de reforma es puesta del conocimiento del Honorable Pleno de Diputados al Congreso, en sesión plenaria. Esto conllevaría dos tipos de decisiones por parte del Legislativo:

- a) La emisión de un Decreto de Convocatoria a elecciones de Asamblea Nacional Constituyente, respaldado por las dos terceras partes de los miembros que integran el

Congreso, si el proyecto contiene reformas de los Artículos 278 y del 3 al 46 de la CPR, los cuales pueden ser exclusivamente reformados por la ANC (Artículo 278 CPR);

- b) Si el proyecto de reforma incluye cualquier otro artículo de la Constitución Política, exceptuándose por supuesto los no reformables contenidos en el Artículo 281,<sup>15</sup> debe ser aprobado por un Decreto Legislativo que lleve el respaldo de las dos terceras partes del total de diputados al Congreso. Luego, esta aprobación tiene que ser ratificada mediante Consulta Popular de conformidad con los artículos 173 y 280 de la CPR.

### **III. Ámbitos para analizar y reflexionar sobre una reforma a la Constitución Política de la república.**

Es momento de trascender el cambio generacional inevitable por el cual pasa nuestra actual Constitución Política, que arribó a 30 años de su promulgación; hay algunos partidarios de realizar un plan de reforma total a la Constitución que conllevaría una refundación del Estado y que esto sólo se puede hacer con el concurso de los sectores más legitimados del pueblo —y no por propuesta exclusivamente de la clase política—: incluiría sector económico, académico, pueblos indígenas, organizaciones de derechos humanos, movimiento sindical y campesino, entre otros. Una reforma total conlleva un nuevo horizonte de derechos y de estructuras de poder del Estado. Esto lleva un análisis mucho más profundo y complejo. Implica un gran diálogo y consenso de los sectores más representativos de la sociedad, para culminar

---

15 Artículos 140, 141, 165 inciso g), 186, 187 y los contenidos normativos descritos en el Artículo 281.

con el proceso de transición democrática y la consolidación de los Acuerdos de Paz, a fin de consolidar un verdadero Estado democrático y social de Derecho. Para plantear una reforma total de la Constitución Política debe existir previamente un referendo para viabilizar tal situación a través del mecanismo de Consulta Popular que garantiza el Artículo 173 de la Constitución Política. Ejemplos de reformas totales de Constitución, dentro del orden democrático de Derecho y sustentados en la participación popular, los podemos evidenciar en los procesos constitucionales de los últimos años en Venezuela, Ecuador y Bolivia, que conllevó la participación mayoritaria de la población y que concluyó en un ejercicio eminentemente democrático, a pesar de las vastas críticas que se hacen a estos regímenes.

Existe un segundo escenario, y que me parece el más pertinente bajo las actuales condiciones sociales y políticas, y es el de plantear propuestas de reformas constitucionales que emanen de un poder derivado, es decir, una reforma parcial de la Constitución, pero que impacte en nuevos diseños de poder, una mayor descentralización y participación ciudadana y un sistema de justicia más fortalecido, esto tomando como antecedentes las propuestas constitucionales que han hecho en los últimos años la Universidad de San Carlos, la Universidad Rafael Landívar y ASIES, juntamente con propuestas de algunos partidos políticos.

## **1. Fortalecimiento del sistema político**

### **Hacia un Estado incluyente y plural**

Dado el carácter unidimensional y racista sobre el cual se ha configurado histórica y socialmente el Estado de Gua-

temala, resulta necesario atender las exigencias de los pueblos indígenas y partir con ello hacia un modelo más participativo e incluyente. Un Estado que refleje su connotación plural, que supere las limitantes que han existido fruto de la incidencia colonial profundizada a causa del conflicto armado interno.

Corolario, es indispensable que a nivel constitucional se disponga que el Estado guatemalteco constituye una única nación, y que dentro de la unidad e integridad de su territorio es pluricultural, multiétnica y multilingüe. Se otorgue el reconocimiento constitucional del Derecho indígena. Esto materializaría uno de los componentes establecidos en el Acuerdo de Paz sobre Identidad y Derecho de los Pueblos Indígenas.

Ante ello el Estado debe reconocer y respetar las costumbres y tradiciones indígenas, sus distintas formas de espiritualidad, idiomas, dialectos y el derecho a transmitirlos a sus descendientes. También su derecho a usar, conservar y desarrollar su arte, ciencia y tecnología así como el acceso a lugares sagrados históricamente reconocidos.

### **Conformación del órgano legislativo y sistema de elección**

Uno de los requerimientos de diversas organizaciones políticas y sociales estriba en limitar el número de diputados al Congreso de la República. Actualmente éstos son electos atendiendo una distribución geográfica y cuantitativamente por criterio demográficos. La propuesta que se plantea es la determinación de un número fijo de diputados por cada Distrito Electoral, que puede ser de 4, haciendo un total de 92 diputados tomando en cuenta la existencia de

23 distritos electorales, más 20 diputados por lista nacional; lo que resultaría en un número de 112 diputados. El criterio de elección sería mediante el **voto uninominal**, pues los escaños se repartirán para quien haya obtenido en el distrito o lista nacional el número más elevado de votos.

La ANC se conformaría de la misma forma que el Congreso de la República.

Para dinamizar el Congreso de la República se debe modificar su período de sesiones, actualmente dejan de existir sesiones plenarias por un lapso de 4 meses: el nuevo período sería del 14 de enero al 15 de junio y del 1 de agosto al 15 de diciembre, es decir, se acortaría en 2 meses el período de receso.

### **Organismo Ejecutivo**

Es importante que a nivel constitucional se regulen los ámbitos de competencia del Presidente de la República en su función de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Como Jefe de Estado asume la calidad de Comandante General del Ejército, representante de la unidad nacional y ejercer la representación del Estado ante otros Estados y Organismos Internacionales.

En su calidad de Jefe del Organismo Ejecutivo asume la jefatura de gobierno y actúa juntamente con los ministros de Estado o bien con uno o más de ellos. Una función de importancia a asumir por el Presidente debe ser la de formular, dirigir y coordinar en Consejo de Ministros las políticas públicas y de desarrollo de la Nación.

El Presidente y Vicepresidente de la República deben ser electos para un período de 5 años, con la adición de

establecer el referendo revocatorio a mitad del período de sus funciones. Además, se debe mantener el principio de alternabilidad y no reelección presidencial, el cual constituye una norma pétrea constitucional establecida en el Artículo 281. Una reforma que pretenda la reelección presidencial sólo cabe en el marco de un Poder Constituyente originario, es decir, con una reforma total de la Constitución Política.

Los cargos de diputados al Congreso de la República, gobernadores y alcaldes también deben ser electos por un período de 5 años, con posibilidad de ser reelectos solamente por un período más y de forma inmediata o continua, con la adición de establecer el referendo revocatorio a mitad del período.

Bajo esta propuesta, se debe elegir democrática y popularmente a los gobernadores departamentales.

### **Autoridad electoral y órganos de control político**

Algo vital para el sistema político y jurídico del país es **eliminar las Comisiones de Postulación**, particularmente la participación de la USAC y Universidades privadas del país y la del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala (CANG). Se debe reorientar el papel académico y gremial de estas instituciones, deben estar preocupados por la formación profesional y ética de los estudiantes y profesionales y no ser convertidos en mecanismos electoreros y cooptados por partidos políticos u otros grupos de poder.

Bajo este esquema político, una vez exista la reforma constitucional del Congreso de la República antes mencionada, se tendrá un órgano más representativo y legitimado para la toma de decisiones trascendentales de la nación.

Se debe fortalecer el Congreso para que sea un contrapeso eficiente frente a un Poder Ejecutivo con muchas atribuciones y toma de decisiones de alta importancia en el actual esquema constitucional. El Presidente incide en la elección del Fiscal General de la República, de Magistrados en la Corte de Constitucionalidad, se ha vuelto regla que el partido oficial trata de cooptar las comisiones de postulación para incidir en la elección de Magistrados de la Corte de Apelaciones y Corte de Constitucionalidad, lo mismo ocurre en la elección de la Contraloría General de Cuentas de la Nación, el Ejecutivo nombra gobernadores, nombra al Procurador General de la Nación, existe un fuerte poder político del Organismo Ejecutivo el que debe ser contrapesado por el Poder parlamentario para dar mayor equilibrio de poderes y fortalecer el Sistema republicano.

La propuesta es que los puestos de alto rango en el país deben ser electos por el Congreso de la República, un congreso más representativo y con mayor control ciudadano: es decir, el poder parlamentario debe tener en sus manos la elección de magistrados de la Corte de Constitucionalidad, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General de la República y el Contralor General de Cuentas de la Nación, todos para un período de 5 años. Evitando así la concentración de poder por el Presidente de la República, dotando de mayor contrapeso al poder parlamentario y evitando que las instituciones académicas y gremiales se politicen. Las Comisiones de Postulación deben ser sustituidas por Comisiones parlamentarias tal y como se hace en la elección del Procurador de los Derechos Humanos, que como hemos visto resulta tener más independencia y no sujeción del Poder Ejecutivo.

En el ámbito electoral se propone elevar a rango constitucional al Tribunal Supremo Electoral, el cual se constituye como la máxima autoridad en materia electoral. Debe ejercer la jurisdicción electoral y sus decisiones sólo pueden ser sometidas a control de la Corte de Constitucionalidad (propuesta de Amparo uni-instancial). Es independiente y, por consiguiente, no está supeditado a organismo estatal alguno. Su organización, funcionamiento y atribuciones deben estar determinados en la ley constitucional de la materia.

Su conformación se establecería por un número de tres magistrados titulares y tres suplentes, electos para un período de funciones de seis años por el Congreso de la República, mediante una propuesta del doble de candidatos por la Comisión pertinente del Congreso.

### **Juicio Político o Interpelación**

Es de conocimiento público que el juicio político o interpelación de ser un mecanismo para el ejercicio de contrapesos de poder se ha convertido en una forma de obstruir la labor de los ministros de estado. Cuando se pretende entrapar la agenda legislativa o entorpecer el quehacer de las actividades propias del Ejecutivo se acude a la interpelación por parte del Organismo Legislativo. Ante ello, resulta indispensable poner controles y limitantes al uso y ejercicio de esa figura.

La propuesta es que las preguntas básicas deban comunicarse al ministro o ministros interpelados, con cuarenta y ocho horas de anticipación, las cuales deberán referirse exclusivamente al ejercicio de la función ministerial. Los diputados calificarán las preguntas básicas que se formularán

al ministro o ministros. Además, las preguntas adicionales deben referirse a las preguntas básicas. El interrogatorio deberá realizarse en sesiones específicas para no interrumpir la actividad legislativa ordinaria, con un quórum mínimo del veinticinco por ciento de los diputados que integran el Congreso de la República.

Por último, se dispone que en los casos de citaciones de funcionarios al Congreso de la República a través de sus comisiones o bloques legislativos, deberá contarse con un quórum de presencia de la mitad más uno de sus integrantes.

## **2. Sistema de justicia y seguridad**

### **2.1. Mayores garantías del sistema de justicia**

#### **Independencia judicial**

A criterio de Rosario Serra Cristóbal, los principios de independencia e imparcialidad judicial revisten *un carácter fundamental dentro de un Estado democrático de derecho. La independencia implica que el juez ha de encontrarse en una situación que le permita actuar sin intromisiones que provengan de los otros poderes del Estado, del propio poder judicial o de cualquier otra instancia.*

Es necesario que los jueces sean independientes y gocen de las garantías necesarias para hacer efectiva esa independencia frente a los otros poderes del Estado y al interior del Organismo Judicial. La independencia de los jueces debe ser concebida no sólo como un derecho de los jueces sino como un derecho básico de la ciudadanía. Para garantizar dichos principios es necesario que se complementen con otras garantías:

- i. Estabilidad en el ejercicio de sus funciones. El primer mecanismo para garantizar la independencia judicial es la estabilidad en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales.
- ii. Garantía ciudadana. La independencia judicial no es sólo una prerrogativa profesional del juez sino una garantía prevista para todos los ciudadanos, ya que a ellos debe asegurarse que las decisiones judiciales se dicten de conformidad con el ordenamiento jurídico y no estén sujetas a ninguna forma de presión externa o interna.
- iii. Intangibilidad de las remuneraciones. Un nivel digno de salarios atrae a buenos profesionales, en términos de logros personales y profesionales. Esto es paralelo al establecimiento de una cantidad presupuestaria idónea a favor del órgano judicial para contar con buenos y meritorios profesionales.
- iv. Límites al principio de independencia judicial. El juez debe personalmente ser el principal custodio de su independencia y defenderla. Pero independencia no significa arbitrio del juez. Según Alberto Binder, tiene dos límites infranqueables. Por un lado, el ordenamiento jurídico, que el juez debe interpretar y aplicar en cada caso concreto. Por otra parte, el límite de los hechos presentados y reconstruidos a lo largo del proceso, que el juez debe subsumir en una solución jurídica, conforme los elementos proporcionados.

## **Imparcialidad**

*La imparcialidad –según Rosario Serra– significa, en concreto, que el juez ha de decidir de manera razonada el*

*conflicto que se le somete, actuando exclusivamente sometido al mandato de la ley, desde el saber jurídico experimentado y la responsabilidad profesional.*

Otro aspecto relevante es la imparcialidad política, ya que el juez no puede participar de actividades político partidarias o sociales, que por sí mismas encierren un fin de tipo político, ya que ello puede afectar la objetividad de su criterio. Lo que no debe interpretarse como un juez aséptico, aislado de su realidad política, económica y social.

Con respecto a la imparcialidad funcional, esto implica que el juez no es parte ni debe tener interés alguno en el proceso. Es un tercero desinteresado, que no debe haber tenido participación en la producción de los actos sometidos a su juzgamiento ni ser superior jerárquico de los autores de tales actos.

## **Profesionalidad**

Una magistratura profesional debe contar con el nivel técnico y el entrenamiento profesional de los jueces y magistrados. Estos son garantes de los derechos humanos de los ciudadanos, y por ello, según Zaffaroni, es preciso que esta tarea sea desarrollada por los mejores profesionales, por consiguiente, la función judicial debe estructurarse de tal forma que las personas con más alta calificación técnica tengan acceso a ella.

El Décimo Informe de Derechos Humanos de la ex MINUGUA, señala que la transformación del sistema de justicia, que necesariamente debe ser progresivo y no puede ser parcial, pasa por los tres elementos siguientes:

- i. un proceso de selección abierto y competitivo, que asegure la designación en el cargo a quien objetivamente ha demostrado ser mejor que los demás;
- ii. el reclutamiento, capaz de proveer una mejor calidad profesional, el cual debe ser complementado con mecanismos permanentes de evaluación, que estimulen rendimiento y productividad y;
- iii. a los efectos de contar con operadores profesionales, debe prestarse atención al proceso de formación básico y adoptarse una política transformadora de la enseñanza universitaria del Derecho.

## **2.2. Reformas constitucionales a promover en el sector de justicia y seguridad**

### **Garantías del Organismo Judicial**

Se debe elevar a rango constitucional la carrera judicial con lo que se garanticen los principios de estabilidad, independencia e imparcialidad judicial. Por lo que debe contenerse en la norma constitucional lo siguiente:

Son garantías del Organismo Judicial: La independencia funcional; la independencia económica; la carrera judicial; y, la selección del personal.

### **Carrera Judicial**

La carrera judicial debe garantizar la estabilidad, idoneidad e independencia de jueces y magistrados. La propuesta de reforma constitucional debe garantizar la carrera

judicial **desde la judicatura de paz hasta los magistrados de la Corte de Apelaciones, nombrados de forma indefinida y regidos bajo la Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial:** estos deben ser electos mediante los mecanismos antes dichos, profundizando así la carrera judicial, dotándoles de mayor estabilidad y permanencia.

Los magistrados de la CSJ deberán ser electos por el Congreso de la República para un período de 6 años, eligiendo a 7 de la carrera judicial y 6 que emanen de la profesión liberal o del sector académico. Serán electos mediante la Comisión pertinente del Congreso quien propondrá al doble de candidatos a elección.

La ley que regule la carrera judicial establecerá lo relativo a: a) El proceso de ingreso e incorporación a la Carrera Judicial y de nombramientos, promociones y ascensos, con base en concursos de oposición públicos que busquen la excelencia profesional. Regular la garantía de la Carrera Judicial, creando el Consejo de dicha carrera a rango constitucional. b) Los derechos, obligaciones y responsabilidades de los integrantes de la carrera judicial y la dignidad y estabilidad de su función. c) La formación profesional de los integrantes de la carrera profesional y el perfeccionamiento de la función. d) Las causas para traslados y retiro obligatorio. e) Los procedimientos disciplinarios contra jueces y magistrados, incluyendo causales de destitución, con garantías, faltas y sanciones preestablecidas.

### **Consejo de la Carrera Judicial**

El Consejo de la Carrera Judicial debe ser representativo e integrarse sus miembros por las diversas ramas de la

judicatura. El Consejo de la Carrera Judicial, se integraría por:

- a) Dos miembros titulares y suplentes de la Corte Suprema de Justicia, un miembro titular de éstos será electo por el Consejo para presidirlo; b) Dos miembros titulares y suplentes electos por la asamblea de magistrados de la Corte de Apelaciones y demás tribunales colegiados, c) Dos miembros titulares y suplentes electos por la asamblea de jueces de primera instancia y tribunales de igual categoría, d) Dos miembros titulares y suplentes electos por la asamblea de jueces de paz.

### **Presupuesto del Organismo Judicial**

Resulta relevante la determinación del presupuesto del Organismo Judicial con un porcentaje mayor del actual del 2%, el cual debe elevarse por lo menos al 4% del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y que cuente con fondos privativos. Se considera que debería de ser por lo menos del 4% el porcentaje del presupuesto, pues ha resultado un contrasentido que algunas entidades descentralizadas o autónomas del Estado actualmente cuenten con una asignación presupuestaria en la Constitución igual o mayor que la asignada al Organismo Judicial, el cual tiene que ver con uno de los pilares fundamentales del Estado de Derecho como lo es la aplicación de justicia pronta y cumplida. Si a ese 4% se le suma un 2% con el que debe contar por lo menos el Ministerio Público, estaríamos hablando que en el sector justicia se estaría dando una inversión de por lo menos del 6% del Presupuesto General, lo cual resulta más razonable, en particular por los índices de impunidad estructural que presenta el país.

### **2.3. Órganos de Control del Estado**

Como se ha mencionado debe disponerse de un porcentaje del presupuesto –a nivel constitucional– que se debe asignar al Ministerio Público, de por lo menos 2%, para cumplir con su función de investigación y promover la persecución penal.

Además, dejar claramente establecida la función de la Procuraduría General de la Nación, en cuanto a la representación legal del Estado, la cual deberá ser ejercida a nivel interno por dicha institución y en los casos de asuntos Jurídicos o comparecencia ante jurisdicciones internacionales tener la acreditación del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esto evitaría la falta de legitimidad que en ocasiones se ha suscitado por la participación de otros entes a audiencias internacionales (como el caso de COPREDEH ante la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos).

En el caso de la Procuraduría de los Derechos Humanos, la Constitución menciona únicamente al Procurador de los Derechos Humanos y no a la Procuraduría de los Derechos Humanos, lo que fue usado como excusa en el período del procurador Sergio Morales para establecer un gobierno personalista en la institución, al punto de usar la figura Institución del Procurador de los Derechos Humanos. La Constitución debe mencionar a la Procuraduría de los Derechos Humanos y decir que el jefe de la misma será el Procurador de los Derechos Humanos. Se debe dotar de eficacia a las resoluciones de éste, y así poder dictar sanciones administrativas contra funcionarios que violen derechos humanos estableciendo un mecanismo que posibilite la destitución de los mismos.

## **2.4. Fuerzas de seguridad**

Uno de los aspectos que se debe regular, es la posibilidad que el ministro de la Defensa pueda ser un civil o militar, pues esto es uno de los aspectos que resalta en el Acuerdo de Paz sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática.

Además, resulta importante que se regule la actuación del ejército sólo en el ámbito de la seguridad externa como lo pretendían los Acuerdos de Paz.

## **3. Transparencia y rendición de cuentas**

### **3.1. Carrera civil**

Para que existan funcionarios caracterizados por sus méritos y experiencia en el servicio público es esencial el establecimiento de la carrera civil. También deben estar cualificados por su honestidad y valores en su actuar. Es importante que los funcionarios públicos no se vean sometidos a cambios drásticos en cada período gubernamental. Es por ello, que se hace indispensable elevar a categoría constitucional la carrera civil.

Debe establecerse una nueva Ley de Carrera Civil que fomente la idoneidad del funcionario, su estabilidad laboral y la transparencia de sus actuaciones. Se establecerán disposiciones más rígidas y precisas sobre la responsabilidad civil y penal de los funcionarios públicos.

### **3.2. Administración Pública**

La administración pública constituye la serie de actos, procedimientos y procesos que permiten el ejercicio de la

actividad y función pública; ésta debe ir acercándose cada vez más a los aspectos propios de la modernización pública. Por ello el tema de la carrera civil es un elemento importante, pero además, se debe contar con criterios de disciplina fiscal y control de la discrecionalidad administrativa. La actividad de control y fiscalización debe ser vital para el resguardo del Estado de Derecho, por ello, no puede delegarse la función normativa, reguladora y de supervisión de obras y servicios públicos. El Estado debe ser eficaz en cuanto a sus mecanismos de eficiencia y operatividad.

Asimismo, las contrataciones del Estado se registrarán por los siguientes principios: Competitividad, publicidad y libre acceso a la información, igualdad, calidad y suministro, moralidad, tecnológico y razonabilidad.

La ciudadanía debe contar con información acerca de la gestión pública y tener la posibilidad de fiscalizar y solicitar la rendición de cuentas a los gobernantes. Así como ejercer auditoría social.

### **3.3. Contraloría General de Cuentas**

Al órgano de control y fiscalización se le debe dotar de independencia funcional y económica. Para esto debe contar con una asignación constitucional presupuestaria no menor del 1% del Presupuesto de Ingresos del Estado. Como se ha mencionado debe continuar la figura del Contralor para elección por parte del Congreso de la República, eliminando las Comisiones de Postulación y que la propuesta de nombramiento de Contralor emane de una Comisión parlamentaria.

## **4. Fortalecimiento fiscal del Estado**

### **4.1. Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado: equilibrio presupuestario**

Parte importante de la transparencia institucional es la presentación a todos los interesados del desempeño y aplicación sobre los ingresos y principalmente en donde se generan los egresos. Como base para la toma de decisiones sobre la asignación del presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, se tiene que tomar en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo que establece prioridades sobre regiones, objetivos y metas de la administración pública municipal, incluyendo en ello gastos de capital y gastos de importancia específica para cada alcaldía. Las directrices presupuestarias se basarán en prioridades específicas de la administración municipal.

La asignación de recursos debe dar prioridad inmediata a aquellas medidas necesarias para asegurar la vigilancia de por lo menos ciertos niveles esenciales de derechos como lo son la universalidad que se incluye en garantizar a todo ser humano condiciones mínimas para vivir con dignidad y el principio de igualdad para toda la población. Como parte del continuo monitoreo que tiene que tener la asignación presupuestaria las instituciones deben rendir un informe resumido sobre la ejecución presupuestaria el cual estará acompañado de un informe regionalizado del efecto en los ingresos y gastos, lo anterior debido a las extensiones, condonaciones, subsidios y beneficios de una financiera fiscal y de crédito.

El Organismo ejecutivo tendrá como eje fundamental la inclusión y asesoría de la Secretaría de Planificación

y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) en temas de planeación estratégica sobre la asignación del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado.

Parte fundamental para que un Estado pueda cumplir con los objetivos planeados y con el cumplimiento de sus deberes del mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes, con más énfasis en la población que se encuentra en la pobreza. Lo anterior se puede lograr con una cantidad suficiente de recursos que únicamente lo puede conseguir mediante reformas fiscales o endeudamiento internacional, por lo tanto, este endeudamiento trae consigo una serie de repercusiones a largo plazo para el país.

La recaudación fiscal debido a la importancia que genera a la nación tiene que poseer un sistema de recaudación eficaz y transparente, con el propósito de generar confianza de los contribuyentes en la gestión pública y hacer todo lo posible por la eliminación de la evasión y la defraudación fiscal, este proceso de recaudación tiene que ir en conjunto con la evolución del desarrollo económico nacional y no quedarse rezagado-desactualizado por años, que limita el actuar del Estado.

Sobre los aspectos financieros del Estado, se debe plantear la reforma constitucional que permita el financiamiento público del Estado, es decir, que se permita que el endeudamiento del Estado pueda hacerse a través del Banco de Guatemala y no sólo a través del Sector financiero privado. Esto es plantear una contrarreforma a lo realizado en el año de 1994, cuando se prohibió la financiación del Estado a través del Banco de Guatemala.

## **4.2. Régimen Municipal**

Existe un inconveniente constitucional que no permite la descentralización financiera del Estado y es la exclusividad del Congreso de la República de decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, tasas y arbitrios.

Se debe reformar el Artículo 171 de la Constitución, para permitir que cada Municipio pueda aprobar tasas y arbitrios propios, estableciendo que esta posibilidad sea regulada por el Código Tributario Municipal; esto permitirá el desarrollo de la descentralización financiera del Estado.

## **4.3. Participación del Estado en la explotación de recursos naturales**

El Estado debe asumir su función de orientar la economía nacional y de participar en aquellos aspectos estratégicos de la economía (entre ellos energía eléctrica, minerales, petróleo, gas, otros), con el fin de contribuir eficazmente al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del país.

Por ello, se dispone que el Estado pueda ser el titular de hasta el veinticinco por ciento (25%) de la propiedad o participación patrimonial (regalías) de todo ente que explote recursos naturales. Una ley que busque la participación del Estado en la explotación de recursos naturales, debe normar lo que corresponde al Estado por la concesión del recurso y en su caso, lo que deberá invertir.

De los recursos que disponga el Estado por el uso y explotación de los recursos naturales se debe disponer la creación de un fondo soberano que permita obtener ingre-

sos al Estado que puedan ser invertidos estratégicamente en el largo plazo, sobre todo, en períodos de crisis o emergencia nacional, o para atender, problemáticas de interés social como lo es el combate del hambre y pobreza.

El fondo se financiará a través de fuentes de inversión, determinado por la participación del Estado en empresas privadas o públicas, que presten servicios públicos o exploren recursos naturales, y de los fondos que se deriven de la concesión de los servicios. Una ley especial debe normar la materia enfocándose a los principios de transparencia y agilidad en la ejecución de recursos.

## Referencias bibliográficas

- Bobbio, Norberto. “Estado, Gobierno y Sociedad”. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- \_\_\_\_\_ “El Tiempo de los Derechos”. Editorial Sistema, México, 1991.
- Burgoa, Ignacio. “Derecho Constitucional”. Reimpresión, Editorial Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1987.
- Cabanellas, Guillermo. “Diccionario de Derecho Usual”. Tomo IV, Editorial Heliasta, Argentina, 1991.
- Cáceres Rodríguez, Luis. “Estado de Derecho y Derechos Humanos”. Editorial Fénix, Guatemala, 2005.
- Capelletti, Mauro. “La Justicia Constitucional”. Impresos Chávez, UNAM, México, D.F., 1987.
- García Laguardia, Jorge Mario y Vásquez Martínez, Edmundo. “Constitución y Orden Democrático”. Imprenta Universitaria, Guatemala, 1983.
- Heller, Hermann. “Teoría del Estado”. Sexta reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México 2012.
- Kelsen, Hans. “Teoría General del Derecho y del Estado”. Textos universitarios, Traducción de Eduardo García Máynez, Cuarta reimpresión, UNAM, México, D.F., 1988.
- Kestler Farnés, Maximiliano. “Introducción a la Teoría Constitucional Guatemalteca”. Editorial José de Pineda Ibarra, Guatemala, 1964.

- Lassalle, Ferdinand. “Qué es una Constitución”. Ediciones Coyoacán, S.A., de C.V., México, 1999.
- Osorio, Manuel. “Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales”. Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1981.
- Presidencia de la República de Guatemala. Proyecto de reformas constitucionales, 2012.
- Revista del Seminario de Doctorado en Derecho Constitucional. “Crisis del Constitucionalismo en el Siglo XXI”. Escuela de Estudios de Postgrado, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala. Ediciones De Pereira, Guatemala, 2014.
- Sabine, George. “Historia de la Teoría Política”. Tercera Edición, Primera reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- Soriano, Ramón. “Compendio de Teoría General del Derecho”. Editorial Airel, S.A., Barcelona, 1993.
- Zippelius, Reinhold. “Teoría General del Estado”, 3a. Edición, Editorial Porrúa, México 1998.



# Reforma del Estado de Guatemala

Luis Fernando Mack

## Antecedente y justificación

*Las instituciones nunca serían sólo el producto de un acto de voluntad, sino el resultado de un proceso de aprendizaje social expresado en leyes. Es por tal motivo que las instituciones no pueden ser creadas o cambiadas por decreto.*

Ramírez Alujas, Álvaro. 2004, p. 19

Desde que Guatemala inició el tránsito de la guerra a la democracia en la década de los ochenta, un problema irresuelto ha sido la debilitada institucionalidad que padece la administración pública. Hoy, 29 años después de que entrara en vigencia una nueva Constitución y se instalara un gobierno legítimamente electo después de décadas de represión y autoritarismo, el panorama institucional luce incierto por las reiteradas pugnas políticas, los múltiples escándalos políticos que nunca llegan a una condena satisfactoria y la sensación de inseguridad y de impunidad que es ya un clamor popular y un reclamo constante de diversos grupos y sectores organizados de la sociedad guatemalteca.

El contexto, de hecho, no podría ser peor: la controversia institucional en la que está envuelta la Corte de Constitucionalidad, al fallar en torno al proceso de Comisión de Postulación de la Corte Suprema de Justicia y Designación de Magistrados a Cortes de Apelación, ha generado un fuerte desgaste de toda la institucionalidad de Justicia del país, al punto de que ya se habla de una crisis institucional de proporciones mayores que no se avizora que en el futuro, disminuya o encuentre un cauce de solución.

Aunado a este proceso de deterioro institucional, los sucesivos gobiernos desde 1986 a la fecha han creado instancias gubernamentales que al no tener claridad sobre lo que se quiere, simplemente duplican al infinito las competencias y dificultan conocer la coordinación institucional del Estado en los diversos aspectos. Por ejemplo, en el 2004 y 2005 se generó un ambicioso proceso para elaborar lo que se conoció como la “Política Nacional de Juventud 2005 – 2015”, sin embargo, al no existir un ente coordinador de la Política de Juventud, tal iniciativa quedó en el olvido. El mismo problema ocurrió con la Política Nacional de Descentralización, la cual tiene el grave problema de que no tiene un ente coordinador que aglutine y articule las políticas sectoriales con las territoriales, por lo que los ministerios y las demás instituciones del ejecutivo, simplemente van al territorio de manera desordenada y sin coordinación con las municipalidades.

La solución ante tales incumplimientos ha sido siempre la misma: negociar grandes proyectos de cooperación que se instalan para “acompañar, asesorar y fortalecer” a las instituciones competentes, pero paradójicamente, todos esos proyectos parten del supuesto de que existe una

entidad coordinadora que mueve el proceso, cosa que es falsa. De esa cuenta, funcionaron dos mega proyectos de la Unión Europea para favorecer la descentralización y la participación ciudadana, el Programa Municipios Democráticos y el Programa Tinamit, pero los resultados fueron bastante reducidos. Ahora, siguiendo el mismo esquema, hay un proyecto similar que se articula para implementar la Política Nacional de Juventud, pero que igualmente parte del supuesto de que existe una institucionalidad y con una coordinación efectiva del tema.

Los paliativos a la ineficiencia institucional también se enfocan en crear entes paralelos que duplican esfuerzos y complican el panorama, ya que dificultan conocer en quién recae la coordinación institucional. Por ejemplo, pese a que existía el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), se crearon instancias paralelas para realizar lo mismo, tal es el ejemplo de la desaparecida Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), así como el proyecto de Escuela de Gobierno. En ese sentido, muchas acciones gubernamentales simplemente son ineficientes, porque se duplican y se generan instancias similares que compiten en recursos, estrategias y proyectos. El ejemplo más reciente son los consejos creados por el actual gobierno, dentro del cual el más polémico es el Consejo de Cohesión Social, cuyo papel no está del todo claro en relación al resto de instancias como los fondos sociales, los ministerios y el resto de instituciones que se encargan de generar, armonizar y viabilizar las políticas públicas territoriales y las sectoriales.

Por su parte, los actores de la sociedad civil organizada a nivel nacional en Guatemala sufrieron un desgaste en los últimos años, probablemente porque los procesos en tor-

no a la firma de la Paz y el cumplimiento de los Acuerdos provocó un desánimo por la magnitud de los procesos y la dificultad inherente de cumplirlos. Sea cual fuere el motivo, el proceso dejó un balance negativo para la organización social, y hoy, hay pocos actores organizados de peso que aglutinen y convoquen la movilización ciudadana como antaño, profundizando dramáticamente la sensación de desamparo y desaliento.

Sin embargo, el panorama a nivel nacional se contrasta fuertemente con los múltiples procesos de organización y los intentos por cambiar la realidad que están ocurriendo en el nivel micro-regional, local y departamental, hecho que paradójicamente, profundiza la crisis, ya que tales movilizaciones y luchas entran en choque directo con la ya endeble institucionalidad estatal, a la que perciben como el enemigo de quien hay que defenderse y/o influir para extraer o demandar recursos. Para ejemplo de tales luchas y procesos, mencionamos únicamente dos realidades contrastantes: las luchas indígenas en contra de la minera que ocurren en Huehuetenango y San Marcos, así como la organización campesina que se enfrenta a las instituciones ambientalistas y las instituciones de protección a las áreas de reserva natural que ocurren en Izabal, Petén y Alta Verapaz.

En síntesis, existe recurrentemente un problema de fondo que agrava e impide sistemáticamente que tantos procesos de cambio, fortalecimiento y transformación institucional, alcancen sus objetivos, y tal constatación es aún más dramática, si se consideran los cuantiosos recursos que la cooperación internacional ha donado o prestado a Guatemala en los últimos 20 años y los pocos y nulos resultados que tales proyectos han dejado para Guatemala.

Por eso, muchas voces han empezado a clamar por la “refundación” del Estado, ya que cada vez es más claro que en el fondo el problema es de diseño institucional, ya que las instituciones no cuentan con rango institucional, recursos o un entramado de leyes y reglamentos claros y precisos que les permitan actuar en consonancia, aun si existiera voluntad política para hacerlo.

A pesar de que existe un relativo consenso sobre el tema, muy poco se ha avanzado en entender qué significa reformar y/o modernizar al Estado, y en segundo lugar, cuál sería el alcance y los contenidos de tal proceso.

Para principiar, hay que diferenciar el proceso propiamente político de la propuesta, de la técnica/procedimental; a estas dimensiones usualmente se les denomina como “**Reforma**” (la visión y el contenido más político y legal-Constitucional), y la visión denominada “**Modernización**” (la visión más técnica/sustantiva, más cercano a las soluciones “gerenciales”).

## **A. Reforma del Estado: A nivel macro-sistémico**

### **Falta de coordinación interinstitucional (características macro del sistema)**

- **Hiperinflación institucional:** se crean, desaparecen o se modifican instancias institucionales, dependiendo de los intereses políticos y/o las exigencias de los proyectos de cooperación en negociación.
- **Hiperinflación legal:** paradójicamente, en el proceso de creación y/o modificación institucional, ocurren frecuentemente vacíos, inconsistencias y

contradicciones que hacen que haya una sobrelegislación que, lo peor, de todas formas difícilmente se cumple.

El efecto inmediato de esta falta de coordinación es la creación o propuesta de creación de nuevos Ministerios, Secretarías Presidenciales, Consejos, Comités, Comisiones, Gabinetes Específicos o instancias de coordinación que se crean a partir de la formulación de Políticas Públicas, que en lo inmediato intentan superar la tendencia a la dispersión, pero que al final, difícilmente resuelven el problema de fondo: la compleja y caótica forma de organización del Organismo Ejecutivo y sus dependencias, así como de los otros dos Organismos del Estado, y los Órganos de Control que tienen la tarea de servir de contrapeso al poder casi siempre ilimitado del Ejecutivo (Congreso de la República, Corte Suprema de Justicia, MP, CGC, etc.)

### **El entorno institucional incierto (características del marco legal)**

- **Sobrelegislación:** muchas leyes o son inoperantes, o se contradicen entre sí, o simplemente nunca fueron derogadas, aun cuando prácticamente ya no tienen ni sentido ni utilidad.
- **Lenguaje poco claro y confuso.** Debido a su naturaleza, la normativa legal debe formularse en términos precisos que eviten la confusión y la interpretación arbitraria de la ley. En ese sentido, muchas leyes se elaboran con lenguaje o con una redacción ambigua, que favorece que los especialistas se enfrasquen en largas y desgastantes interpretaciones sobre lo que quisieron decir los legisladores.

- **Vacíos y contradicciones a nivel reglamentario:** debido a que los procesos de creación de leyes es caótico y difícilmente armonioso con el resto del ordenamiento legal, muchas leyes simplemente no cuentan con reglamentos, o en su defecto, tales reglamentos se contradicen con otros cuerpos legales.
- **Interpretaciones antojadizas** del marco legal-institucional: frente a la complejidad del entramado de reglamento, leyes e instituciones, los sectores políticos, sociales y económicos, frecuentemente se enfrascan en acaloradas e interminables discusiones que salen a luz, dependiendo de la coyuntura política, la correlación de fuerzas y los intereses del momento.

Un tema que complejiza enormemente es la tendencia a elaborar leyes “sin dientes”, que tienen muchos vacíos internos o que se contradicen con otros cuerpos legales, lo que determina una interminable tendencia a interpretar la jerarquía y el “espíritu” de cada ley, lo que lleva a no pocos conflictos y luchas políticas que terminan de desgastar la poca institucionalidad que existe, tal como ha ocurrido en los procesos de designación de funcionarios por medio de las Comisiones de Postulación.

### **La ingobernabilidad endémica (características de la sociedad)**

- Ante la ineficiencia del marco legal e institucional, **la sociedad se desintegra en luchas** y manifestaciones de fuerza, ya que los caminos de mediación

institucional están cerrados o politizados. Por eso, la violencia material, simbólica, electoral y mediática, se vuelve el recurso extralegal por excelencia. Por eso, la necesidad recurrente y creciente de la mediación institucional, la incidencia y el cabildero político que intenta superar la falta de mecanismos institucionales de mediación.

- La suma de dichas características determina que **la regla que mueve al sistema es la sobrepolitización de las decisiones técnicas**, que se disfrazan de leyes para encubrir intereses políticos o sectarios, por lo que entonces, toda acción gubernamental se lee en una clave electoral permanente, lo que afina una oposición política sistemática que debilita aun más la institucionalidad estatal.

A todos estos aspectos llamamos la “**anomia regulada**”: un entorno legal – institucional que favorece la discrecionalidad política, que reproduce el gran caudillismo a nivel nacional, la parcialización del poder en torno a diversas esferas de influencia –caciquismos institucionales, micro-regionales, locales, departamentales y regionales–, y el enfrentamiento sistemático para debilitar o fortalecer a los “aprendices” de caudillo, llamados a sustituir o combatir a los grandes caudillos nacionales.

## **Algunas propuestas concretas Reforma Política**

### **Las propuestas en el tema de seguridad y justicia (USAC, URL, ASIES)**

**Corte Suprema de Justicia:** ampliación del período de funciones de los magistrados de la Corte Suprema de Justi-

cia, establecimiento de un método de sustitución paulatino de sus miembros y de un nuevo período presidencial de la referida Corte; asimismo, modificación a la forma de integrar la comisión que postula a los candidatos a ser electos como magistrados.

**Carrera judicial:** reconocimiento constitucional de la carrera judicial que abarque desde jueces de paz, jueces de primera instancia hasta magistrados de la Corte de Apelaciones, excluyendo la politización y ampliando los períodos de funciones a diez años, prorrogables. Eliminación de la administración de la carrera judicial por parte de la Corte Suprema de Justicia, creando para tal efecto el Consejo de la Carrera Judicial con una composición democrática.

**Asistencia legal gratuita:** reconocimiento constitucional del derecho de asistencia legal gratuita y de la carrera del defensor público.

**Ministerio Público:** modificación a la forma de integrar la comisión que postula a los candidatos a ser electos como Fiscal General y Jefe del Ministerio Público e institucionalización de la carrera del fiscal.

**Policía Nacional Civil:** reconocimiento constitucional de la institucionalidad policial y la profesionalización de su recurso humano.

## **B. Modernización del Estado: a nivel procedimental**

### **Procedimientos engorrosos y burocráticos**

La administración pública está llena de procedimientos internos que son excesivamente burocráticos, por lo que generan pérdida de tiempo y la ineficacia, promueven

la ineficiencia y colaboran a la incapacidad institucional de alcanzar los resultados esperados. En ese sentido, las instituciones deben contar con mecanismos adecuados para la reingeniería de procesos.

Esto incluye, por ejemplo, la revisión de cuerpos legales clave como la Ley de Compras y Contrataciones del Estado, así como otras leyes que permiten la ineficiencia organizada de la administración pública.

### **Diseño de los instituciones**

Frecuentemente, las instituciones tienen un mandato institucional que es imposible cumplir por varias razones: falta de coordinación institucional, por no contar con el rango institucional adecuado, porque no tienen los recursos que necesitan, o porque es imposible que se coordinen con el resto de instancias del gobierno, haciendo de cada institución, una isla.

Una vez que se tenga claro el panorama de las reformas en el nivel macro que establezcan adecuadas cadenas de mando y coordinación interinstitucional y que eliminen la contradicción y la duplicidad de funciones, es indispensable rediseñar a las instituciones vigentes para que se adecuen al mandato que se les ha otorgado. Eso implica:

- Análisis de los organigramas y la forma en que cada dependencia contribuye a alcanzar el objetivo o resultado institucional que se espera.
- Reorientación de los manuales de puestos, funciones y perfiles de cada uno de los puestos dentro de cada institución pública.

## **Clima organizacional**

El recurso más relevante de la institucionalidad pública es el servidor público. Sin embargo, actualmente las reglas vigentes del servicio civil no garantizan adecuadamente ni la remuneración, ni la profesionalización, ni el incentivo vía la promoción del mérito –el servicio de carrera–. Por otro lado, las reglas garantizan una inamovilidad extrema del trabajador, por lo que la combinación de bajos salarios, pocos incentivos y tendencia a la inamovilidad es lo que motivó la creación de la figura ilegal del contrato temporal (029), el cual sigue siendo ampliamente usado en la administración pública, debido a los vicios y problemas de las plazas fijas (011). Eso incluye mejorar los siguientes aspectos:

- Establecimiento de mecanismos para la selección de candidatos (concursos de oposición, bolsa de empleos para el estado, etc.)
- Programa de evaluación del desempeño de los empleados públicos, de manera que se retribuya y reconozca el buen trabajo, pero que también penalice el mal trabajo.
- Diseño de mecanismos para incentivar, promocionar y capacitar adecuadamente al recurso humano.

## **La propuesta de negociación**

Una vez aclarado las dos grandes “aristas” del proceso (una política y una técnica/sustantiva), hay que definir una agenda de temas y dimensiones concretas que permitan viabilizar la discusión y orientarla hacia buen puerto. Esto significa generar un proceso de investigación participativa,

diálogo y consenso en torno a la problemática del Estado guatemalteco, con miras a dilucidar las acciones pertinentes para producir un diseño institucional distinto que permita y favorezca la eficiencia institucional, la mediación institucional y evite la polarización y la violencia. La idea: favorecer un proceso en el que la USAC tenga la conducción y liderazgo político del proceso, pero en el que se incorporen otros actores y otras instancias de la sociedad civil que permita generar sinergias y provocar consensos que después desemboquen en el inicio del Proceso de Reforma y Modernización del Estado.

### **Objetivo general del proyecto**

Crear un consorcio de Instituciones académicas, profesionales y de incidencia Política que permita conformar un frente amplio, democrático e incluyente que favorezca la plataforma institucional para promover la investigación, el debate académico, el diálogo político que construya puentes entre las diversas fuerzas y actores de la sociedad guatemalteca, para alcanzar la reconciliación, el fortalecimiento y la refundación de la institucionalidad gubernamental y estatal en Guatemala.

### **Objetivos específicos:**

- Identificar, acompañar y favorecer la coordinación y/o diálogo de los diversos esfuerzos de transformación que existen actualmente en Guatemala.
- Tender puentes conceptuales y reales para la relación entre sociedad y Estado.

- Identificar los grandes problemas y los “cuellos de botella” que padece la sociedad guatemalteca.
- Clarificar la ruta de transformación y del cambio.
- Promover un proceso paralelo de dos instancias o dimensiones, íntimamente relacionadas: **temáticas sustantivas** (que desglosen la preocupación de la reforma y modernización del Estado, dividida en una multiplicidad de miradas teóricas y sustantivas que tienen relación directa con las preocupaciones y agendas de la sociedad civil y del Gobierno), y **temáticas transversales**, que por su naturaleza, atraviesan cualquier tema o agenda específica y que por lo tanto, debe considerarse con un énfasis especial).

## **Las temáticas sustantivas**

### **Diálogos específicos para la refundación del Estado (agenda mediática y social)**

Un ámbito de diálogo abierto y multisectorial, que permita difundir las temáticas planteadas y desarrolladas en el ámbito académico. El diseño del debate deberá contemplar la mayor inclusión de los grupos y sectores de la sociedad, y realizarse no solo en la capital, sino en las principales regiones del país.

Dicho debate debería abarcar las siguientes 6 áreas temáticas, pendientes de su respectiva priorización y programación sucesiva o paralela:

- **Las estrategias de competitividad**
  - Resolución de la problemática del rezago del campo: el desarrollo económico local (rural).
  - Políticas de comercio internacional (Tratado de Libre Comercio).
  - Incentivos al desarrollo económico local y regional.
  - Los proyectos de desarrollo sostenible: el ecoturismo como política nacional.
  - Políticas fiscales y de empleo.
  - Combate a la pobreza y protección de grupos vulnerables: jóvenes, mujeres e indígenas.
  - Políticas de la primera infancia.
  - Desarrollo de infraestructura clave.
  - Las estrategias de Protección y promoción turística del patrimonio cultural y natural.
  
- **La estrategia del Desarrollo Sustentable: Medio ambiente y recursos naturales**
  - Cambio climático.
  - Políticas de extracción de recursos naturales respetuosas del medio ambiente y de los derechos de las poblaciones indígenas y locales.
  - Recursos hídricos.
  - Zonas protegidas.
  - Bosques.
  - Biodiversidad.
  - Proyectos de ecoturismo y de desarrollo sostenible.

- **Las estrategias de Justicia y Seguridad**
  - La desregulación de la droga.
  - Profesionalización y articulación de las fuerzas de seguridad nacionales, regionales y locales.
  - La participación ciudadana para fortalecer la acción de las fuerzas de seguridad.

### **Las estrategias de Desarrollo Social y Económico**

- Las políticas sociales en general.
  - La seguridad alimenticia y nutricional.
  - Las políticas sociales, culturales y artísticas.
  - La Política de Salud.
  - La Política de Educación.
  - La creación e incentivo de los espacios de socialización, para el incentivo de identidades locales, regionales y nacionales.
  - Política pública para el reconocimiento de las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas.
  - La cultura de legalidad y de respeto a los valores democráticos.
- **El diseño político de la diversidad étnica**
    - La ley de regionalización, la división político-territorial departamental y municipal, y la concordancia con los procesos étnicos y culturales de la nación guatemalteca. El tema de las **autonomías regionales**.

- El reconocimiento de los idiomas mayas.
  - La educación bilingüe e intercultural.
  - Los mecanismos de participación en las políticas sociales y la capacidad de inclusión social étnica: ¿Los consejos de Desarrollo y los mecanismos participativos del código municipal, instrumentos suficientes?
- **Fortaleciendo la Participación Ciudadana**
    - Discusión y operativización de la Ley de los Consejos de Desarrollo.
    - Diseño de un Sistema Nacional de Diálogo *funcional y eficaz*.
    - Código Municipal y los mecanismos de consulta ciudadana.
    - Los procesos de auditoría social y presupuesto participativo.
    - Reforma de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, para fortalecer la institucionalidad de los partidos políticos y reformar y democratizar el sistema electoral.

### **Las temáticas transversales**

Según la experiencia internacional y regional, se puede decir que los contenidos transversales y universalmente aceptados como temas centrales de los procesos de Reforma del Estado tienen que ver con las siguientes temáticas y preocupaciones:

- Coordinación Estratégica de los Gobiernos (Región Centroamericana, y Gobiernos Subnacionales).
- Descentralización y ordenamiento territorial.
- Orientar la gestión hacia los resultados y el establecimiento de mecanismos de Monitoreo y Evaluación de los resultados (M&E).
- Fortalecer la capacidad financiera para garantizar la sostenibilidad de los Esfuerzos y acciones del Estado mediante la elección de una variedad de estrategias (Alianzas Público-Privadas, Incentivo de Mercados Internos, Contratación de Servicios, etc.)
- Proporcionar servicios de calidad al menor costo.
- Optimizar el uso de las Tecnologías de Información y el tránsito hacia el Open-Government y E-Government.
- Mejorar la gestión del recurso humano y promover el servicio de Carrera en todos los niveles y ámbitos del Estado.

### **Estrategia y metodología del proceso**

La idea que sustenta el proyecto es que a más de 29 años de iniciada la transición democrática, ya la sociedad guatemalteca y los actores relevantes han avanzado suficientemente en conocer la problemática que aqueja a nuestra sociedad. En ese sentido, la discusión y debate debe ser acompañada sistemáticamente de instrumentos para sistematizar y recopilar la información pertinente que sustente académicamente los resultados obtenidos en cada mesa

temática y sectorial. Además, se sustenta en que la convocatoria de diálogo, siga una ruta que vaya de lo general a lo particular, para identificar en el diseño actual del Estado, los “grandes” cuellos de botella que impiden sistemáticamente las transformaciones que necesita la sociedad.

Por ello, se pretende conformar una plataforma que se convierta en un espacio de diálogo seguro y respetuoso que sirva para que se debatan, identifiquen y se procesen las grandes transformaciones que necesita la sociedad guatemalteca, contando con el debido acompañamiento de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

## Referencias bibliográficas

- Albornoz, M.; López-Cerezo, J. *Ciencia, Tecnología y Universidad en América Latina*. 2010. Metas Educativas 2021, Organización de Estados Iberoamericanos. Eudeba, Buenos Aires, Argentina, 216 pp.
- Bennássar, A.; Vázquez, A.; Manassero, M.; García-Carmona, A. *Ciencia, Tecnología y Sociedad en Iberoamérica: una evaluación de la comprensión de la naturaleza de ciencia y tecnología*. 2010. Documentos de Trabajo/ No. 5, Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI. Organización de Estados Iberoamericanos, Madrid, España, 246 pp.
- Tünnermann, C.; Souza Chaui, M. *Desafíos de la Universidad en la Sociedad del Conocimiento, Cinco Años Después de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior*. 2003. UNESCO Forum Occasional Paper Series, Paper No. 4/S, 29 pp.
- Gibbons, M.; Limoges, C.; Nowotny, H.; Schwartzman, S.; Scott, P.; Trow, M. *La nueva producción del conocimiento: La dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas*. 1997. Ediciones Pomares-Corredor, Barcelona, España, 20 pp.
- Acosta, W.; Carreño, C. *Modo 3 de producción de conocimiento: implicaciones para la universidad de hoy*. 2013. Revista de la Universidad de La Salle, No. 61, 67-87 pp.
- *Hacia un Espacio Eurolatinoamericano para la Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación*. 2013.

- Primera Cumbre Académica Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe-Unión Europea; Foro Académico Permanente ALC-UE. Patricio Leiva Lavalle, editor. Universidad Central de Chile, 492 pp.
- Informe de Seguimiento de la Educación Para Todos en el Mundo; *ENSEÑANZA Y APRENDIZAJE: Lograr la Calidad para todos*. 2014. Ediciones UNESCO, 501 pp.
  - Montoya, E. *La investigación científica en Iberoamérica (1982-2011). Estudio basado en la bibliometría*. 2012. Revista Ciencia, Tecnología y Sociedad, Organización de Estados Iberoamericanos, 21(7), 63-79 pp.
  - *Sistemas Nacionales de Ciencia, Tecnología e Innovación en América Latina y el Caribe*. 2010. Lemarchand, G. Editor. Estudios y Documentos de Política Científica en ALC, Volumen I. UNESCO, Montevideo, Uruguay, 325 pp.
  - *Perspectivas Económicas; Las Américas, El Norte se recupera, el Sur aún espera*. 2015. Perspectivas Económicas. Fondo Monetario Internacional. <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/reo/2015/whd/pdf/wreo0415s.pdf>
  - Zurbriggen, C.; González Lago, M. *Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación en los países del MERCOSUR*. 2010. Cefir, integración Regional. IRDC, Canadá, 50 pp.
  - *Medición de la Investigación y el Desarrollo (I+D): Desafíos enfrentados por los países en desarrollo*. 2010. Documento Técnico No. 5. Instituto de Estadística de la UNESCO, 41 pp.

- *Plan Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación 2005-2014*. 2005. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Guatemala, 61 pp.
- *Memoria de Labores 2014*. 2015. Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología. Guatemala, 46 pp.
- *El Estado de la Ciencia 2014*. 2015. Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología, Organización de Estados Iberoamericanos, Buenos Aires, Argentina., <http://www.ricyt.org/indicadores>.
- Science and Engineering Indicators 2014. Chapter 4. *Research and Development: National Trends and International Comparisons*. 2014. National Science Board, Arlington, VA, USA, 50pp.
- Grueber, M.; Studt, T.; Horowitz, M.; Tripp, S.; Gillespie, A.; Rosenberg, E.; McCoy, P.; Kuchta, C. *2014 Global R&D Funding Forecast*. 2013. R&D Magazine, 35 pp.
- OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014. *Research and Development: National Trends and International Comparisons*. 2014. OECD Publishing. [http://dx.doi.org/10.1787/sti\\_outlook-2014-en](http://dx.doi.org/10.1787/sti_outlook-2014-en).
- *2015 World Development Indicators*. 2015. The World Bank Group. Washington, USA, 146 pp.
- *Indicadores de Actividades Científicas y Tecnológicas, Guatemala, 2010*. 2011. Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología. Guatemala, 93 pp.
- *Ciencia, tecnología e innovación para la agenda de desarrollo después de 2015*. 2014. Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo. 17º período de sesiones, Ginebra, 12 a 16 de mayo de 2014. Informe del Secre-

tario General. Consejo Económico y Social, Naciones Unidas, 23 pp.

- *Hacia la Visión 20/25: Ciencia, Tecnología e Innovación para las Américas: cooperación hemisférica para la competitividad y prosperidad en una economía del conocimiento*. 2011. Oficina de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Organización de los Estados Americanos, Panamá, 26 pp.
- *Plan de Acción de Panamá, “Ciencia, Tecnología e Innovación aplicadas: Conocimiento para la Competitividad y Prosperidad”*. Organización de los Estados Americanos, Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral. Tercera Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia y Tecnología, Panamá, noviembre 17 y 18 de 2011, 8 pp.
- *Plan de Acción de Guatemala, Innovación Inclusiva: clave para reducir la desigualdad y aumentar la productividad en la región*. Organización de los Estados Americanos, Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral. Cuarta Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia y Tecnología, Guatemala, marzo 10 y 11 de 2015, 8 pp.

# La problemática socioambiental de Guatemala

## Análisis, interpretación y propuestas que coadyuven a su solución

Luis Zurita Tablada

### **Análisis conceptual de la problemática ambiental global.**

Durante diez mil años, el impacto socioambiental de las actividades humanas se mantuvo en equilibrio con los procesos cíclicos de la naturaleza y sus límites de resiliencia nunca fueron sobrepasados. Así fue durante toda la primera ola de la civilización, cuya característica fue la domesticación de los animales, el desarrollo de la agricultura y el uso de las energías humana, animal, hidráulica, solar y, aunque se utilizaba leña y carbón, ninguna fuente energética alteró los equilibrios ecológicos al punto de romper irreversiblemente la estabilidad físico química vital del planeta. Además, la selección natural no permitió que la población se desbordara, al extremo que hasta el año 1900 la densidad demográfica era de 1600 millones de habitantes.

Con el arribo y auge –gradual y ascendente– de la segunda ola de la civilización a partir de finales del siglo XVI-

II, cuya característica ha sido la manufactura industrial de mercancías como modelo dominante a nivel global, la magnificación de la demanda de materias primas, el impulso al consumismo como pivote del crecimiento económico productivo, se incrementó la degradación de los diversos ecosistemas existentes a escala nacional y transnacional, por lo tanto, a nivel planetario. Paralelamente, la ciencia y la tecnología alcanzaron niveles de desarrollo inusitados, alimentando con ello la potestad antropocéntrica y las ansias de gloria, fama y poder. El agua potable, la vacuna, el antibiótico y el saneamiento ambiental han puesto en jaque a la selección natural, multiplicando como consecuencia la densidad poblacional hasta alcanzar los 7,500 millones de habitantes en tan solo el último siglo.

### **¿Por qué ha sido así?**

De acuerdo con la historia geológica, paleontológica y antropológica registrada, se ha comprobado que desde que el ser humano puso la mano en el arado, a diferencia del resto de la biodiversidad, el ser humano ha tomado un camino de evolución que lo ha enfrentado a la naturaleza, pues a diferencia del resto de la biodiversidad que se adapta unilateralmente al medio en que vive, el ser humano adapta el medio a sus necesidades y a las expectativas de la civilización y la cultura en que está empeñado inexorablemente. Filosóficamente, ello ha sido ampliamente explicado por Max Scheler en su obra *El puesto del hombre en el cosmos*, al extremo de demostrar que la civilización y la cultura es una “apuesta contranatural”. También Karl Marx dirá en sus *Manuscritos Económico Filosóficos* que para los fines de la humanidad no es suficiente la sola interpretación de la rea-

lidad, sino su transformación, salvo que no hay que perder la armonía estratégica con natura, refrendó Marx. Sigmund Freud explicará en su obra *El malestar en la cultura* que el ser humano está conminado a desarrollar el conocimiento para enfrentar –científica y tecnológicamente– el poderío de la naturaleza, que le trasciende en tiempo, espacio y potencial, pero al mismo tiempo ha de explotarla como fuente de insumos vitales para proveer los satisfactores existenciales y axiológicos de la humanidad.

Pese a que el ser humano es el centro cognitivo y volitivo del cosmos, no es un ente separado de la naturaleza. Está absolutamente inmerso en la totalidad del universo del cual es parte consustancial, por lo que intrínsecamente es un miembro más del cosmos, como todo lo biótico y lo abiótico. Como consecuencia, en tanto ser biológico es un objeto dependiente de la evolución del cosmos, en tanto que como ser trascendente es sujeto de su propia historia sin dejar de ser objeto del cosmos, al cual está ligado su destino. ¡Ese es el desafío de la vida humana!

**Comentario.** Desde la perspectiva humana, lo intrínsecamente importante de la evolución es que al cosmos le nació un coadjutor. ¡Esa es la trascendencia de la vida humana! En su obra *El fenómeno humano*, Pierre Teilhard de Chardín –teólogo, geólogo y paleontólogo francés— lo expresó así: *con el proceso de hominización llegó a su fin el reinado unilateral de la evolución cósmica, o sea, la evolución del cosmos por sí solo, incluyendo la biodiversidad animal y vegetal, pero simultáneamente, comenzó un nuevo proceso evolutivo, cual una realización creativa entre dos, en que, progresiva como necesariamente, se han venido interseccionando entre sí las leyes inmutables del cosmos y el ímpetu de trascendencia del Homo sapiens sapiens –el Homo que sabe que sabe–.*

No haber entendido esta inexorable realidad trajo consigo la creciente degeneración de los ecosistemas a través de los siglos, pero con mayor celeridad a partir del auge del desarrollo industrial cuya fuente energética principal ha sido el carbón y los hidrocarburos y su *leitmotiv* ha sido el crecimiento ilimitado y el consumismo, lo cual ha significado, no solo la extracción desmesurada de recursos naturales más allá del equilibrio ecológico, sino la contaminación del suelo, del agua y de la atmósfera. En ese contexto, al uso, abuso, desperdicio, dislocación y contaminación general del medio ambiente, se agrega en el último siglo la sobrepoblación planetaria, la cual presiona a la naturaleza hasta el borde mismo de la inanición, sin considerar que, como lo declaró con mucha precisión el Club de Roma en 1970, lo confirmó el Instituto Tecnológico de Massachusetts en 1972, lo refrendó el Informe Brandt de la Comisión Norte/Sur de las Naciones Unidas en 1980, lo institucionalizó la Asamblea General de las NN UU cuando aprobó e hizo público en 1982 *La Carta Mundial de la Naturaleza*, luego lo sistematizó la Comisión Brundtland que se convirtió en la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de las NN UU (PNUMA), habiendo presentado en 1987 el informe *Nuestro Futuro Común*, todo lo cual fue asumido como desafío por la Asamblea de NN UU en 1989 cuando planteó, por primera vez, la necesidad de impulsar un modelo de desarrollo sostenible como alternativa de sobrevivencia humana a largo plazo, deviniendo como consecuencia el Protocolo de Kioto sobre el cambio climático para reducir o regular la emisión de los seis gases de efecto invernadero, protocolo que fuera adoptado en 1997, pero que cobró vigencia hasta en 2005, además de las diversas Cumbres de la Tierra que se han realizado en 1972, 1992, 2002 y 2014,

cuyo objeto ha sido definir la política internacional del medio ambiente.

Lo indicado resume la conciencia alcanzada por la *intelligentsia* mundial de que no es correcto impulsar un modelo económico de crecimiento sin límite en un planeta finito, cuyo fruto ha sido la emisión en el año 2000 de **La Carta de la Tierra**, una declaración de principios y un llamado a la acción producto de la confluencia del mayor número de científicos, filósofos, políticos, religiosos, empresarios y personalidades de diversas tendencias y culturas del planeta jamás habida, la cual se realizó en el entorno de las Naciones Unidas y se hizo pública en el año 2000, que, entre otras cosas, proclama lo siguiente:

*La Carta de la Tierra es una declaración de principios éticos fundamentales para la construcción de una sociedad global justa, sostenible y pacífica en el Siglo XXI. La Carta busca inspirar en todas las personas un nuevo sentido de interdependencia global y de responsabilidad compartida para el bienestar de toda la familia humana, de la gran comunidad de vida y de las futuras generaciones. La Carta es una visión de esperanza y un llamado a la acción.*

*La Carta de la Tierra se preocupa especialmente por la transición hacia estilos de vida sostenibles y el desarrollo humano sostenible. La integridad ecológica es uno de sus temas principales. Sin embargo, la Carta reconoce que los objetivos de la protección ecológica, la erradicación de la pobreza, el desarrollo económico equitativo, el respeto a los derechos humanos, la democracia y la paz son interdependientes e indivisibles. Por consiguiente, el documento ofrece un nuevo marco ético integral inclusivo para guiar la transición hacia un futuro sostenible.*

El problema a vencer no es ahora el desconocimiento de la crítica realidad socioambiental del planeta, pues

está plenamente confirmada científicamente y la humanidad está sufriendo en carne propia las consecuencias de una insensata relación entre los sistemas sociales y los sistemas naturales. El problema principal es la resistencia de reducidos núcleos de poder y la falta de voluntad política de dirigentes políticos y empresariales afincados ciegamente en sus intereses creados. Aunque no es justificable, es comprensible que a lo largo del tiempo el ingenio humano no tuvo conciencia que el cosmos es un todo conectado, relacionado, dependiente y retroalimentando, por lo que se decantó por un modelo de desarrollo causal, mecánico y lineal, pues asumía que el mundo era no solo inagotable, sino un cúmulo de cosas separadas y sin articulación, sin percatarse que las cosas, los fenómenos y los significados de la existencia también están encadenados como una red. Ahora, de cara a las graves como críticas consecuencias socioambientales que se están experimentando en todo el planeta provocadas por una huella ecológica antropogénica que ya sobrepasó el 25% de la capacidad de recuperación natural de la Tierra, no existe duda de que el planeta no es un cantera inerte, sino una cantera dinámica, con su propia racionalidad, donde el conjunto y la parte están intrínsecamente articulados entre sí, de lo que sigue que, por pequeño o grande que sean los objetos, o por lo cerca o distante que se encuentren, todos están vinculados y entrelazados reticularmente.

A los problemas de desestructuración socioambiental provocados por la actividad económica ajena a los patrones del desarrollo sostenible, se ha agregado el uso del carbón y de los hidrocarburos como fuente principal del proceso económico productivo, lo cual ha generado, como efecto secundario, el fenómeno del cambio climático, consecuencia

de que la combustión de los insumos energéticos a base de carbono genera gases de efecto invernadero, entre los cuales el principal es el anhídrido carbónico ( $\text{CO}_2$ ), convirtiendo a la atmósfera en un depósito donde se alteró el equilibrio natural entre la energía absorbida y la reflejada, puesto que los organismos encargados de transformar y metabolizar el carbono vieron superada su capacidad máxima de trabajo alterando el ciclo natural del carbono, dado que hay un mayor volumen de gases que absorben el calor y lo devuelven a la tierra, lo cual está provocando un aumento de la temperatura como un fenómeno global. El Instituto Meteorológico Mundial, refrendado en mayo de 2015 por la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica de Estados Unidos de América (NOAA), declaró que a mediados de 2014 se había superado la media histórica de  $\text{CO}_2$  en el planeta, que había sido de 350 partes por millón a lo largo de los últimos dos millones de años, lo cual empezaría a ser alterado artificialmente a lo largo de la actual era cuaternaria en que el Homo eréctus se encaminó evolutivamente hasta convertirse en Homo sapiens. Ahora, irónicamente, es el propio ser humano el agente activo que está incrementando aceleradamente el  $\text{CO}_2$  más allá de las 400 partes por millón, por lo que la temperatura media planetaria que fuera de  $15^\circ$  centígrados en ese largo lapso, ha sido sobrepasada en pleno siglo XXI en  $0.8^\circ$  centígrados, pero, de no detenerse la tendencia del modelo de insostenibilidad prevaleciente, esa temperatura puede incrementarse paralelamente con el incremento, principalmente, de  $\text{CO}_2$  en una fluctuación entre los  $2^\circ$  y los  $6^\circ$  centígrados de aquí a finales del presente siglo, lo cual impulsará a la Tierra a la búsqueda de un nuevo orden físico químico para recuperar el equilibrio perdido. Y las consecuencias serán devastadoras porque significará el

rompimiento de las condiciones que posibilitaron la emergencia del antropoceno.

### ¿Por qué esto ha sido así?

No hay actividad humana que no esté en contradicción con otras. Lo económico, lo social y lo ambiental constituyen partes fundamentales sin cuya articulación no hubiese sido posible la edificación de la civilización y la cultura humana.

Resulta abrumadora, por lo tanto, la información de gravedad y los resultados de la crisis socioambiental mundial, como se denota en importantes foros e iniciativas albergados por Naciones Unidas desde hace más de cuatro décadas, El documento ***Firmemos la paz con la Tierra***, publicado por la UNESCO a finales del año 2010, sostiene que a mediados del siglo pasado la huella ecológica no superaba el 80%; sin embargo en el 2000 ya había alcanzado el 100%, en tanto a estas alturas del siglo XXI ha sobrepasado el 125%, lo cual significa que la Tierra ha perdido un 25% de su capacidad regenerativa, por lo que si se hace una prospección con este ritmo, al año 2050 las consecuencias serán letales.

Entonces, las causas y los efectos del proceso de desarrollo inercial en que la humanidad se ha empeñado desde la edad de piedra al presente, se ha caracterizado por el impulso de una civilización y una cultura reactiva y una generalizada despreocupación por las consecuencias ecológicas y sociológicas de las actividades económicas, como lo demuestran los resultados siguientes a escala nacional, transnacional y planetaria:

- a) El proceso ha consumido irreflexivamente los recursos de la Tierra, pues ha carecido de una estrategia racio-

nal y moral que regule la evolución consciente del microcosmos humano;

- b) El proceso ha profundizado la brecha que separa a las élites de la mayoría de sus congéneres; las excepciones confirman la regla;
- c) El proceso ha acumulado una sobrepoblación humana que no puede absorber, por lo que ha dejado a la gran mayoría humana excluida del desarrollo y, por consiguiente, dependiendo –unilateral y precariamente– del consumo primario que la liga a natura, y como consecuencia, reducida a la ignorancia y a la superstición. Expresión alícuota e injustificable de esa sobrepoblación son los guetos de “los países desarrollados”, donde la gente no se muere de hambre, pero sobrevive bajo el umbral de la pobreza, subsistiendo de la asistencia social o de la filantropía.
- d) El proceso ha absorbido sin miramiento de costos sólo a una sexta parte de la población humana, inmersa en una fatigosa por descomunal sobrecarga consumista, que tensiona los equilibrios ecológicos y sociológicos.
- e) El proceso ha dislocado a la naturaleza hasta el borde mismo de la aniquilación de los biopotenciales terrestres sin haber previsto las alternativas de sobrevivencia humana más allá de donde lo permitan las condiciones naturales.
- f) El proceso ha extenuado las bases mismas de la convivencia humana hasta el filo de sumirla en una crisis existencial sin alternativa moral.

En conclusión, la humanidad no ha podido, ni podrá, a menos que se abra un surco estratégico al desarrollo sos-

tenible, a la cooperación y a la equidad social, construir las bases de la concordia y la libertad en la Tierra. Ayer fue la ignorancia. Hoy ya no lo es. El nivel de conocimiento científico y tecnológico es tan grande que la humanidad posee la suficiente capacidad para acabar con todas las formas de la pobreza, como con todas las formas de la vida. El dilema, entonces, es de tipo ético.

Ante tales circunstancias, es necesario tener en cuenta que, pese a todo el saber alcanzado y más allá de cualquier dogma, ideología o doctrina, el futuro de la humanidad pende de dos variables ineludibles y precarias:

- a) Sobrevivir hasta donde sea posible en el contexto de la durabilidad natural de las biocondiciones preestablecidas en la Tierra;
- b) Sobrevivir el tiempo justo y necesario para preparar la evolución de la especie humana más allá de donde lo permitan las biocondiciones preestablecidas en la Tierra.

### **Análisis conceptual de la problemática ambiental guatemalteca**

Independientemente del rol que cada quien juegue en la sociedad, para analizar, entender y solucionar la problemática socioambiental de Guatemala es obligado hacerse y responder las siguientes interrogantes:

- **¿Qué está ocurriendo con el medio ambiente endógena y exógenamente?**
- **¿Por qué está ocurriendo?**
- **¿Cuál es el impacto de la interacción entre naturaleza y sociedad?**

- **¿Qué se está haciendo al respecto en materia de políticas?**
- **¿Qué pasará si no se actúa hoy?**
- **¿Qué se puede hacer para revertir la situación actual?**

Guatemala es un país de 108,889 km<sup>2</sup>, colinda al norte y noroccidente con la República de los Estados Unidos Mexicanos, al sur con el océano Pacífico y al oeste con las repúblicas de El Salvador, Honduras y Belice; su población alcanza aproximadamente los 15 millones de habitantes y, entre sus características principales destaca, por un lado, la multiculturalidad, multiétnicidad y multilingüismo y, por el otro, la riqueza potencial de su patrimonio, sus bienes y servicios naturales.

Guatemala, como parte de Mesoamérica, ha sido impactada en los últimos 20,000 años por el cruce migratorio de culturas y de genes, lo cual la ha convertido en un crisol donde el mestizaje biológico y de idiosincrasias, costumbres y valores, ha generado un tejido social variopinto que ha demarcado los elementos fundamentales de una estructura social, demográfica, política y económica siempre en efervescencia, puesto que aún no han sido superados, en su esencia, los factores estructurales de un Estado centralizador y excluyente devenidos de la época colonial.

Varios factores, como su posición estratégica en el centro del continente americano y sobre tres placas tectónicas que han conformado un relieve variado con altiplano, llanuras y un cinturón volcánico, la influencia marino-costera de los océanos Atlántico y Pacífico, y la alternancia de factores climatológicos devenidos de los polos norte y sur, han pro-

piciado el desarrollo de ecosistemas donde sobresale una exuberante biodiversidad y abundancia de bienes y servicios renovables y no renovables. La abundante producción de agua se canaliza a través de 38 cuencas hidrográficas de las vertientes de los océanos Atlántico, Pacífico y del golfo de México.

De acuerdo con el ***Informe Ambiental del Estado de Guatemala, GEO 2009***, “*el país está sujeto a fenómenos meteorológicos y tectónicos extremos, pues está ubicado en la ruta de los huracanes del océano Atlántico y de la actividad del océano Pacífico. Además, la aridificación, sequía y desertificación amenazan los potenciales de sobrevivencia de quienes habitan en el corredor seco que atraviesa la parte central del país. Ambos procesos tienden hacia la intensificación por causa del cambio climático global.*

*Entonces, para entender la problemática socioambiental del Estado de Guatemala, hay que considerar los dos grandes contextos en que se desarrolla la evolución de la especie humana: el contexto ecológico y el contexto sociológico”.*

**El contexto ecológico.** En esencia, es necesario retornar a la ortodoxia histórica que diera origen al análisis de la problemática socioambiental, fenómeno que explica la relación entre el ser humano y la naturaleza, particularmente las consecuencias derivadas de la interacción entre el sistema natural y el sistema social y las secuelas para ambos. Por un lado, el ser humano apuesta por alcanzar la cima de un reino por sí mismo construido, asumiendo un determinismo contranatural con base en sus propios cánones, en tanto que la naturaleza avanza por el camino de la evolución hacia el confín de los tiempos por un camino indetermina-

do regido por las leyes aleatorias del cosmos. En tal virtud, es conveniente tener en cuenta que, conceptualmente, el vocablo ambiente, en tanto contexto en que se desenvuelve la evolución biótica y abiótica en su conjunto y en todas sus manifestaciones, es una construcción *ad hoc* compuesta de dos significados intrínsecos. Por un lado, el medio en el que vive un organismo (suelo, aire o agua), y por el otro, los factores positivos o negativos que favorecen o entorpecen, respectivamente, la evolución de un organismo. De esa cuenta, la evolución de la especie humana está sujeta, inexorablemente, a la evolución del planeta Tierra, el cual está inmerso en el contexto del Sistema Solar y por ende, en el contexto de la evolución del cosmos. Por lo tanto, la variable ecológica es esencialmente independiente del ser humano, marginal a su deseo o voluntad, aunque obviamente es afectada por la dialéctica de su comportamiento.

**El contexto sociológico.** El devenir socioambiental, socioeconómico, sociopolítico y sociocultural de la especie humana está sujeto también, a la evolución del contexto biológico, social, psicológico, ético y cultural de su propio microcosmos, el cual está inmerso en el contexto de la evolución histórica de sus circunstancias. De ahí que tal devenir se relaciona particularmente con el desarrollo de la ciencia y la tecnología, de la misma manera que con la calidad racional y moral de la convivencia social y con las condiciones materiales de la producción y el consumo, aspectos todos como partes que son del proceso de humanización, involucrados en el contexto en que tienen que desenvolverse las personas para sobrevivir.

Como consecuencia de la interacción entre ambos contextos, en tanto ser bio-socio-psico-ético-cultural, el ser

humano es un ser para vivir en comunidad, lo cual implica someterse a normas, reglas y leyes comunes con el fin de asegurar la conservación, la perpetuación y la gratificación de la especie. A diferencia de los animales, el ser humano es un especializado en nada para sortear las trampas de la selección natural, por lo que la probabilidad de lograr una sobrevivencia eficaz adaptando el mundo a sus necesidades es función del grado de capacidad que ha de ser obtenida y acrecentada desde el mismo nivel familiar hasta alcanzar el nivel planetario, pasando por los niveles comunitarios, nacionales y regionales.

La dialéctica evolutiva de la civilización propende hacia la adaptación de la naturaleza a las necesidades humanas y, en su acción recíproca incesante crea directa o indirectamente, nuevas necesidades que a su vez demandan nuevos satisfactores para enriquecer la evolución de la especie humana como objetivo estratégico.

Lo ideal sería, entonces, que la causalidad entre ser humano y naturaleza se mantuviera permanentemente vigente en la búsqueda-sin-final de una alternativa racional y moral a la selección natural.

Empero, la realidad ha sido muy diferente, tanto a escala planetaria, como en el caso particular de Guatemala.

No se puede negar que el proceso económico productivo en Guatemala ha estado signado por la esquilación de los bienes y servicios que la naturaleza libre y pródigamente ha dispuesto para el beneficio potencial de todos, todo el tiempo. El país carece de un plan estratégico de desarrollo nacional económicamente sostenible, ambientalmente sustentable y socialmente equitativo. En tal sentido, un somero

análisis pone en evidencia las características típicas del modelo de desarrollo dominante en el país:

- **Mercantilismo económico.** Búsqueda de la máxima ganancia con la menor inversión de capital y tiempo, sin responsabilidad social ni ambiental, mediante el privilegio y la especulación, la corrupción, escasa producción, baja productividad y explotación de la mano de obra barata.
- **Injusta tenencia de los bienes y servicios naturales.** Inmersos en la relación latifundio-minifundio y en el usufructo desordenado e irracional de los bienes y servicios naturales, se imposibilita el desarrollo de formas superiores de organización económica de la producción agropecuaria y agroindustrial destinada a garantizar la seguridad alimentaria y el desarrollo integral y transgeneracional de la población.
- **Depredación ambiental.** Deforestación sin reforestación ni fines agrícolas pero sí maderables para la construcción y la artesanía o como fuente energética doméstica en el área rural, sumadas a las prácticas agrícolas de subsistencia, las cuales, en conjunto, causan gran destrucción de la biodiversidad, así como impactos microclimáticos significativos que se suman a la desestructuración ambiental en el ámbito global, como lo son, entre otros, la aridificación, la desertificación, la erosión de los suelos, el agotamiento de las fuentes acuíferas y el desequilibrio ecológico de los ecosistemas. Igualmente, la minería, especialmente la metálica y de cielo abierto, deja grandes pasivos socio ambientales

que la sociedad y el Estado en su conjunto deben pagar a futuro.

- **Contaminación ambiental.** Contaminación creciente de las aguas y de la atmósfera, por uso de insumos y derivados generalmente importados del mundo industrializado, como gasolina, plástico, gas natural, fertilizantes químicos, insecticidas, entre otros, a lo que se agrega una inadecuada gestión, manejo y disposición de los desechos.
- **Depredación de los ecosistemas.** Deficiente recuperación, rehabilitación de los ecosistemas, del paisaje, con lo cual decrece, cualitativa y cuantitativamente, la producción de bienes y servicios que habrían de beneficiar sostenible y sustentablemente el desarrollo nacional.
- **Irrespeto a los principios y leyes naturales.** La reluctancia del ser humano ante las lecciones de los procesos evolutivos y de la selección natural, a lo que se agrega la falta de análisis y respeto a los principios y leyes naturales, condicionan el fomento de modelos económicos y financieros que destruyen la naturaleza más allá de su capacidad potencial de regeneración, como es el caso de la revolución industrial que extrae y procesa insumos sin límites racionales; que desecha sólidos, líquidos y gases que alteran el ambiente, a lo cual se le acopla la biotecnología, el cual es un proceso artificial que a largo plazo presiona hacia el desequilibrio ecológico como consecuencia de la modificación genética de los organismos, la utilización indiscriminada de agroquímicos y venenos y la destrucción de la polinización.

Como consecuencia, el proceso económico-productivo en Guatemala ha dislocado a la naturaleza hasta el borde mismo de la aniquilación de los biopotenciales, sin haber previsto las alternativas de sobrevivencia humana más allá de donde lo permiten las condiciones naturales.

Guatemala se encuentra, entonces, ante una situación socioambiental degradada, cuyos indicadores principales se manifiestan en la creciente desestructuración social resultado de la marginación de las grandes mayorías nacionales, lo cual pone de manifiesto la relación directa entre ambiente y pobreza, pues en el área rural la naturaleza cada vez está, virtualmente, más lejos de los seres humanos, con lo cual la pobreza se exagera. Dicho en otras palabras, la población rural es ahora más pobre que antes cuando tenía acceso a los abundantes frutos de la naturaleza. Como consecuencia, se ha incrementado la emigración a los centros urbanos departamentales y capitalinos con la ilusión de satisfacer su mínimo vital (educación, salud, trabajo, vivienda, vestido, recreación y canasta básica); empero, como no lo encuentran, se vuelven más complejas las contradicciones sociales en las ciudades.

Como corolario, el sistema ha acumulado una sobrepoblación humana que no puede absorber, por lo que ha dejado a la gran mayoría excluida del desarrollo, dependiendo –unilateral y precariamente– del consumo primario que la liga a natura y, como consecuencia, reducida a la ignorancia y a la superstición, cuando no a la indigencia.

### **¿Qué hacer?**

Por una parte, enfrentar los desafíos naturales, especialmente la procuración de un equilibrio ecológico nacio-

nal, de cara a los cambios inevitables que necesariamente suceden a cada momento con o sin intervención humana, equilibrio imposible de alcanzar sin la racionalización y sin la moralización de la producción y el consumo, simultáneamente con una justa como prudente administración del patrimonio, de los bienes y servicios, tanto naturales como artificiales.

Por la otra, enfrentar los desafíos sociales, especialmente la procuración de un equilibrio sociológico nacional, de cara a las demandas de bienestar requeridas por todas las personas todo el tiempo, equilibrio imposible de alcanzar sin la racionalización y sin la moralización de las costumbres, simultáneamente con una justa como prudente distribución del patrimonio, de los bienes y de los servicios, tanto naturales como artificiales.

Desde esa perspectiva, la legítima preocupación por el desarrollo integral, transgeneracional y creciente, evidencia que la satisfacción de las necesidades del futuro depende de cuánto equilibrio y armonía se logre entre los objetivos o necesidades sociales, económicas y ambientales en el contexto de las decisiones que se tomen ahora. Ello implica, impulsar un proceso de cambio continuo en el que la utilización de los bienes y servicios naturales, la orientación de la evolución tecnológica y la modificación de las instituciones, están acordes con el potencial actual y futuro de las necesidades humanas, aprendiendo de los procesos naturales.

En correspondencia con las recomendaciones del Programa Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo (PNUMA), se entiende por desarrollo sustentable transgeneracional no consumir ni apropiarse ni dispersar más allá de la capacidad de regeneración de los ecosistemas, que

para el caso de Guatemala requeriría, cuando menos, la implementación de las siguientes prácticas:

- Limitar el impacto humano a un nivel compatible con la capacidad de absorción de la biosfera;
- Mantener el patrimonio biológico del país;
- Utilizar los bienes y servicios naturales no renovables a tasas que no superen la creación de sustitutos renovables;
- Procurar una distribución equitativa de los costos y beneficios del uso de los bienes y servicios naturales y la ordenación ambiental;
- Promover tecnologías apropiadas que aumenten los beneficios de un determinado caudal de bienes y servicios naturales;
- Utilizar la política económica para mantener y mejorar las riquezas naturales;
- Adoptar decisiones conforme a un criterio previsor y transectorial;
- Promover y respaldar valores culturales con la sustentabilidad transgeneracional.

Igualmente, cumplir con los requisitos básicos del cambio hacia la sustentabilidad transgeneracional:

- Transformación de los comportamientos, las actitudes y las prácticas;
- Formación de una alianza universal para producir y consumir con responsabilidad social y ambiental;
- Otorgamiento de poder a las comunidades;

- Integración de ambiente y desarrollo transgeneracional;
- Estabilización de la demanda de bienes y servicios naturales y población;
- Conservación de la variedad, así como de las expresiones de la vida (biodiversidad).

De acuerdo con el **Marco Conceptual del Informe Ambiental del Estado de Guatemala, GEO 2009**, *“ha de convenirse, siguiendo los lineamientos del PNUMA, que desarrollo sostenible transgeneracional es hacer más con menos recursos materiales y financieros, siendo su objetivo último la realización plena de las aspiraciones y capacidades humanas, donde los hombres y las mujeres alcancen la sabiduría aparejados con la naturaleza y controlando sus propios deseos. Un desarrollo con esta concepción requiere ser eficiente (que genere una combinación óptima de los productos al mínimo costo social), tener en cuenta la amplia gama de valores de los bienes y servicios naturales y ser justo y equitativo; para que sea socialmente sostenible requiere respetar la diversidad y expresión de valores (que están en la base de las distintas culturas y tradiciones), brindar oportunidades para la innovación y la renovación intelectual y social, otorgar a los individuos el poder para ejercer control sobre sus propias vidas, mantener y reforzar la identidad de sus comunidades y asegurar una satisfacción adecuada de las necesidades (el mínimo vital, por lo menos).*

*En resumidas cuentas, es necesario establecer una rectoría nacional y las normativas para la protección y mejoramiento del ambiente, del patrimonio natural y de los bienes y servicios naturales que sustentan la vida, mediante la*

*gestión socioambiental expandida aplicando las leyes, normas y reglamentos para lograr el desarrollo humano integral transgeneracional de los habitantes de Guatemala.*

*Asimismo, es necesario proveer al mayor número de guatemaltecos y guatemaltecas los bienes y servicios naturales de la mejor calidad posible para incrementar sus niveles y calidad de vida para ser dueños de su destino y responsables con el devenir de la sociedad y el Estado, medidos en términos de:*

(1) indicadores sociales como bienestar y nivel de vida, entre los cuales se encuentran la equidad, la participación, la autodeterminación, la movilidad social y la preservación de la cultura;

(2) indicadores económicos como renta y crecimiento económico, entre los cuales se encuentran los servicios, las necesidades de los hogares, el crecimiento industrial, el crecimiento agrícola y el uso eficiente de la mano de obra;

(3) indicadores ambientales como mejoramiento y seguridad en términos biológicos y de calidad de vida, entre los cuales se encuentran la diversidad biológica, los bienes y servicios ambientales, la capacidad máxima administrable, la integridad de los ecosistemas y el aire y agua limpios, todo enmarcado dentro de un Estado de Derecho que promueva la reverencia a la vida en todas sus manifestaciones; la protección y manejo a perpetuidad de los bienes y servicios naturales; la justicia, la equidad, la seguridad social e igualdad de oportunidades en la participación ciudadana y en la toma y ejecución de decisiones y acciones, entre otros aspectos”.

## **Desafíos institucionales socioambientales en Guatemala**

Sin rehuir las responsabilidades nacionales y sin eludir la necesidad de reconvertir el modelo extractivista e insostenible que caracteriza la economía del país, Guatemala, con un aporte marginal al cambio climático y al calentamiento global desde el punto de vista mundial, debe demarcar, por lo mismo, una posición muy firme en la arena geopolítica mundial para promover la fórmula de la responsabilidad compartida pero diferenciada, pues los países industrializados tienen una deuda socioambiental de proporciones catastróficas con el mundo, sin menoscabo que hacia dentro del país no puede eludirse la responsabilidad por la situación socioambiental provocada por la irresponsable interacción entre el sistema natural y el sistema social, con las consabidas secuelas para cada sistema derivadas de la esquilación de los recursos naturales y por la contaminación general del agua, del suelo y de la atmósfera, todo lo cual es de pronóstico reservado e incrementa la vulnerabilidad del país ante el cambio climático y el calentamiento global.

Como puede observarse, la problemática socioambiental en el mundo y en particular en Guatemala es sumamente compleja. Las diferentes medidas propuestas requieren del concurso y participación continuada de diversos actores por periodos sostenidos de tiempo. En este orden de ideas, se proponen las siguientes prioridades.

- 1) Desde la perspectiva sociológica,** cualquier emprendimiento para institucionalizar una gobernanza ambiental requiere de grandes acuerdos de las fuerzas vivas del país, cuyos liderazgos sociales y sectoriales deben dialogar con responsabilidad histórica y sentido de compromiso para que la realidad socioambiental de

Guatemala se sustente en los lineamientos universales establecidos por el Programa Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo (PNUMA), cuyos ejes fundamentales, a partir del año 2015, son cinco grandes cambios transformativos para que no se rompa el equilibrio dinámico deseable entre el sistema natural y el sistema social, los cuales forman parte del documento ***Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible***, también conocido como *la Agenda post-2015 de las Naciones Unidas*, así:

- 1) No olvidarse de nadie;
  - 2) Colocar el desarrollo sostenible en el centro de la agenda de desarrollo;
  - 3) Transformar las economías para crear empleo y crecimiento inclusivo;
  - 4) Construir paz e instituciones eficaces, abiertas y responsables para todos;
  - 5) Promover y articular una alianza mundial para erradicar la pobreza.
- 2) **Desde la perspectiva ecológica**, ha de tenerse conciencia de que no hay actividad humana que no está en conflicto con otra. Por ejemplo, aire limpio versus transporte; agricultura versus biodiversidad; insecticidas versus agua potable; bosques versus muebles; tener versus ser; ciudad versus campo; industria versus artesanía; competencia versus cooperación, todo lo cual dio lugar, en 1987, a la Agenda 21 del Programa

Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo (PNUMA), que es la búsqueda de una sociedad cuyo modelo de desarrollo sea un proceso económico sostenible que no agrede la integridad eco/ambiental, pero promueva la equidad social.

De lo que sigue que un proyecto de Nación para Guatemala que no ponga en peligro la calidad de vida, no solo de la población de hoy, sino de la que aún no ha nacido, ha de articularse, como mínimo, con base en los siguientes lineamientos:

- Establecer un ordenamiento territorial como eje estratégico que oriente los procesos socioeconómicos y la ocupación ordenada del espacio en función de la vocación y potenciales de las diferentes regiones del país;
- Establecer una gestión integral del recurso hídrico, con énfasis en el agua para consumo doméstico, para el consumo agroindustrial, para el riego agrícola y para la generación de energía;
- Impulsar el desarrollo rural integral;
- Realizar una gestión integrada de bienes y servicios ambientales –democrática, descentralizada y desconcentrada– a nivel de cuencas, subcuencas y microcuencas mediante la participación de los sectores público y privado;
- Promover la adaptación al cambio climático y mitigación de las causas que lo provocan;
- Fortalecer y expandir la gestión socioambiental con la rectoría y normativa ambiental actualizada;

- Consolidar, fortalecer y expandir el Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas y definir su rol socioambiental en el desarrollo integral y transgeneracional de Guatemala;
- Apoyar el desarrollo de energías renovables para lograr la independencia y la soberanía energéticas, haciendo más eficientes los usos energéticos;
- Establecer un sistema nacional de prevención contra la vulnerabilidad social y territorial ante el efecto de fenómenos naturales comunes y extremos;
- Aplicar una política pública de gobernanza socioambiental que garantice la paz social del país;
- Realizar una gestión socioambiental de sustancias potencialmente dañinas para la salud humana y ambiental;
- Establecer un plan estratégico para la recuperación socioambiental del corredor seco e implementar políticas públicas para el desarrollo integral y transgeneracional de su población;
- Implementación de Programas para el manejo integral de aguas residuales, desechos sólidos y gases contaminantes;
- Instauración de Unidades de Gestión Ambiental Municipal (UGAM) para que las municipalidades impulsen una gestión socioambiental en su jurisdicción territorial, articulada a las políticas socioambientales nacionales;
- Promover la educación ambiental en todos los niveles del sistema educativo nacional y en todos los campos del saber;

- Incorporar la variable ambiental como eje transversal de la institucionalidad del Estado;
- Fortalecer una bioética nacional basada en cambios de actitudes y comportamientos en pro del ambiente y de los bienes y servicios naturales, que son los medios que sustentan la vida.

Hay que tener cuidado de no caer en el infantilismo político y creer, ilusamente, que es suficiente con las buenas intenciones para instaurar una institucionalidad socioambiental eficiente y eficaz, pues, por muy circunspecta que sea la institucionalidad legal, si esta no es conducida por personas probas y comprometidas con el bien común es muy poco lo que se puede hacer. Esto es muy importante tenerlo en cuenta, dado que la conflictividad histórica de Guatemala es un obstáculo para que tales lineamientos promovidos por el PNUMA se lleven a feliz término.

Para el caso concreto de Guatemala, es condición sine qua non desfragmentar a la sociedad y promover la vertebración de la sociedad y el Estado en pro de un destino en función del bien común, imposible de concretarse si antes no se alcanzan grandes acuerdos y consensos que den soporte pivotal al desarrollo nacional en el corto, mediano y largo plazo, pues como se indica en el **Marco Conceptual del Informe Ambiental del Estado de Guatemala, GEO 2009**, es preciso tener en cuenta los siguientes aspectos:

- *Limar las asperezas de la historia, especialmente en los puntos de fricción entre los intereses particulares y colectivos, así como entre culturas, etnias e ideologías, con el objeto de terminar con el círculo vicioso de la violencia, la maledicencia y el revanchismo.*

- *Reforzar moral y orgánicamente el proceso cívico y político e institucionalizar la participación democrática de los guatemaltecos en las instancias sociales y gubernamentales en los ámbitos nacional, departamental y municipal, sin excepción de etnia, cultura, idioma, género, ideología o condición socioeconómica.*
- *Promover el comportamiento ético y el compromiso social del sistema productivo, financiero, comercial y tributario.*
- Recuperar la relación armoniosa entre ser humano y naturaleza.
- Establecer una auténtica vida ciudadana en función del bien común.

## Referencias bibliográficas

- Toffler, Alvin, *La tercera ola*. (1981). Editorial Diana, S. A. México DF.
- Sagan, Carl, *Los dragones del edén. Especulaciones sobre la evolución de la inteligencia humana*. (1979). Grijalbo, Barcelona, España.
- Sagan, Carl, *Cosmos*. (2004). Editorial Planeta, Barcelona, España.
- Sagan, Carl, *Un punto azul pálido*. (2006). Planeta, Barcelona, España.
- Close, Frank, *FIN. La catástrofe cósmica y el destino del universo*. (1981). Crítica,. Barcelona, España.
- Max Scheler, *El puesto del hombre en el cosmos*. (2004). Losada, Argentina.
- Cousteau, Jacques, *Los humanos, las orquídeas y los pulpos*. (2008). Ariel, Barcelona, España.
- \_\_\_\_\_ ¿Es el Homo sapiens sapiens una creación o una anticoncepción? ¿Quo vadis Homo sapiens guatemalensis? Análisis de la problemática ambiental de Guatemala. (2011). Publicación del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales de Guatemala. Magna Terra Editores. Guatemala.
- \_\_\_\_\_ Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (2009). *Informe Ambiental del estado de Guatemala, GEO 2009*, Magna Terra Editores. Guatemala.

- \_\_\_\_\_ Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (2012). *Informe Ambiental del Estado de Guatemala, GEO 2012*, Editorial Serviprensa. Guatemala.
- \_\_\_\_\_ *Programa Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo (PNUMA), 2015, UNA NUEVA ALIANZA MUNDIAL: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible*, que es el marco conceptual de los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* aprobados por la Asamblea General de NN UU en septiembre de 2015. Publicación de las Naciones Unidas.
- Marx, Karl, *Manuscritos económico filosóficos*. (1962). Fondo de Cultura Económica. México. DF.
- Freud, Sigmund, *El malestar en la cultura*. (2008). Alianza, Madrid.
- Zurita Tablada, Luis, *La proeza humana*. (2002). Magna Terra Editores. Guatemala.
- Zurita Tablada, Luis, *Ambivalencia de la vida humana*. (2010). Editorial Óscar de León Palacios. Guatemala.
- Marcos Hathaway y Leonardo Boff. *El tao de la liberación: explorando la ecología de transformación*. (2014). Editorial Trota, Madrid, España.
- Capra, Fritjof, *La trama de la vida*. (2009). Editorial Anagrama. Barcelona, España.
- Maturama, Humberto y Francisco Varela, *El árbol del conocimiento*. (2007). Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ Club de Roma, *El predicamento de la humanidad. Análisis sobre la problemática socioambiental de la civilización y la cultura*. 1970.

- \_\_\_\_\_ Brandt, Willy, *Informe de la comisión Norte/Sur de las Naciones Unidas*. (1981). Análisis sobre la degradación socioambiental del planeta. Nueva Imagen, México. DF.
- Teilhard de Chardín, Pierre, *El fenómeno humano*. (1967). Taurus, Madrid.
- \_\_\_\_\_ La Carta de la Tierra. (2000). Publicación de las Naciones Unidas.
- Instituto Nacional de Estadística (2014), *Anuario Estadístico del Instituto Nacional de Estadística INE*, Guatemala 2014.
- Banco Mundial, (2010). Índice de oportunidad humana en América Latina y el Caribe.
- PNUD (2010). *Informe de Desarrollo Humano 2010: Guatemala: Hacia un Estado para el Desarrollo Humano*.
- \_\_\_\_\_ Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, (2010). *Agenda socio ambiental desde el pensamiento de los pueblos Mayas, Garífunas y Xinkas de Guatemala, por los Derechos de la Madre Tierra*. Magna Terra Editores.

# **Medio Ambiente y Cambio Climático**

## **Interpretaciones sobre la problemática del medio ambiente y del cambio climático en Guatemala y propuestas que coadyuvan a su solución**

**Giovanni Tobar**

### **Análisis del entorno global**

El siglo XXI ha magnificado la degradación de los diversos ecosistemas existentes en el planeta. De acuerdo con la historia geológica, paleontológica y antropológica registrada, desde que el ser humano puso la mano en el arado, a diferencia del resto de la biodiversidad ha tomado un camino de evolución totalmente contranatural, puesto que se adapta al medio en el cual convive, pero además lo transforma de acuerdo con sus intereses con un enfoque completamente de desarrollo antropocéntrico, visualizando de manera reducida los diversos ecosistemas y manifestaciones de vida existentes como simples recursos para su aprovechamiento, utilización y explotación.

Esta ruta evolutiva trajo consigo la degeneración de los ecosistemas por siglos, pero con mayor celeridad en los últimos doscientos años, pues las sociedades, en especial

las llamadas desarrolladas, han crecido en bienes, servicios y tecnología como nunca antes, pero con ello también sus niveles de contaminación. En ese contexto, las condiciones socio ambientales a niveles nacionales y planetarios son críticas. Al uso, abuso, desperdicio, dislocación y contaminación del suelo, del aire y del agua, se agregan otros nuevos fenómenos antropogénicos como lo son la presión de la sobrepoblación planetaria en los recursos naturales. Según estimaciones de la ONU, la población mundial en el año 1800 era de 1000 millones de habitantes, la cual paso a 6000 millones en el año 2000, alcanzando unos 7000 millones a finales del año 2011, si a ello sumamos el consumismo exacerbado de un modelo económico de crecimiento lineal sin límites en un espacio territorial global que permanece constante, la situación del medio ambiente mundial es compleja, ahora agravada por el fenómeno del cambio climático.

Sin embargo debe resaltarse que el fenómeno del cambio climático ha sido generado por la acción irresponsable de países que elevaron su nivel de vida, en gran medida a costa de una contaminación sin precedentes desde la llamada Revolución Industrial, que lanzaron miles de millones de toneladas de gases contaminantes, convirtiendo a la atmósfera en un depósito donde se alteró el equilibrio natural entre la energía absorbida y la reflejada, por consiguiente los organismos encargados de transformar y metabolizar el carbono vieron superada su capacidad máxima de trabajo alterando el ciclo natural del carbono, dado que hay un mayor volumen de gases que absorben el calor y lo devuelven a la tierra, provocando un aumento de la temperatura y generando dicho fenómeno global.

Por ello sin rehuir de nuestras responsabilidades nacionales, países como Guatemala con un aporte marginal a este fenómeno debe demarcar una posición muy firme en la arena geopolítica, pues los países desarrollados tienen una deuda ambiental con el mundo.

Resulta abrumadora la información de gravedad y los resultados de la crisis ambiental mundial, como se denota en importantes foros e iniciativas albergados por Naciones Unidas desde hace más de cuatro décadas, La Cumbre de Johannesburgo, el Informe Brundtland, la Conferencia de Río, la Cumbre Mundial de Naciones Unidas para el Cambio Climático –CMNUCC–, entre otros. El documento Firmemos la paz con la Tierra, publicado por la UNESCO a finales de la década de 2010, sostiene que a mediados del siglo pasado la huella ecológica no superaba el 80%; sin embargo en el 2000 ya había alcanzado el 100%, en tanto a estas alturas del siglo XXI ha sobrepasado el 125%, lo cual significa que la Tierra ha perdido un 25% de su capacidad regenerativa, si se hace una proyección con este ritmo, al año 2050, las consecuencias serán letales.

### **Interpretación contextual de país**

Guatemala tiene una extensión territorial de 108,890 Km<sup>2</sup>, con una población que supera los 14 millones de habitantes, una densidad poblacional de 145 hab/Km. cuadrado,<sup>1</sup> que lo coloca como el segundo país en América Latina con mayor densidad poblacional después de El Salvador con 306 hab/Km. cuadrado.<sup>2</sup> Estos datos implican una so-

---

1 Anuario Estadístico del Instituto Nacional de Estadística INE, Guatemala 2014.

2 Estadísticas 2013, Banco Mundial.

brepresión en los bienes y servicios naturales que ofrecen los diversos ecosistemas. Según el Informe Nacional Sobre Desarrollo Sostenible de la República de Guatemala, “el producto Interno Bruto (PIB) del país asciende a 58,737.7 millones de dólares americanos,<sup>3</sup> es decir, 3,716 dólares per cápita, cifra que no refleja adecuadamente la distribución de la riqueza generada anualmente en el país, tomando en consideración que un 51% de la población se encuentra en pobreza y un 29.6 % en pobreza extrema.”

De igual manera el informe establece que “la riqueza natural manifiesta en sus variados ecosistemas, especies, bienes y servicios ambientales, caracterizan a Guatemala como un territorio singular, en donde se identifican cinco regiones de agua dulce, nueve eco regiones terrestres, catorce zonas de vida y siete biomas”.<sup>4</sup> Guatemala se encuentra en la posición 24 de los países con mayor diversidad arbórea del mundo, y se clasifica entre las 25 regiones megadiversas del planeta, colocándose en el puesto 19 de 229 regiones con mayor índice de biodiversidad.<sup>5</sup> La mayor parte de esta se localiza principalmente en las áreas protegidas del país, las cuales representan casi 1/3 del territorio nacional, por lo cual es estratégico el fortalecimiento del Sistema de Áreas Protegidas del país, técnica y financieramente.

De acuerdo a este mismo informe el país es bañado por 38 cuencas hidrográficas, que conforman una red de 27,000 km. lineales, con un volumen de correntía total de

---

3 Guatemala en Cifras 2014, Banco de Guatemala.

4 Según Sistema Holdridge.

5 Informe de la Comisión Nacional de Protección (CONAP, 2010)

93,390 millones de metros cúbicos anuales.<sup>6</sup> Las 3 vertientes principales, son: la del pacífico, la del Mar de las Antillas y la del Golfo de México. Además, posee 7 lagos, 365 lagunas, 779 lagunetas.<sup>7</sup> Siendo el lago de Izabal, el que cuenta con mayor extensión (589,6km<sup>2</sup>). Según el Informe Ambiental del Estado del año 2010 más del 90% de los cuerpos de agua del país están contaminados.

Pese a la riqueza natural de Guatemala, históricamente desde la época de la colonia, la explotación de la mano de obra y la explotación de los bienes y servicios naturales han sido la constante en el modelo de nación esbozado por las élites criollas y secundado en la actualidad por grupos económicos emergentes. Según el Índice de Desarrollo Humano elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para el año 2014 Guatemala mostró niveles de desigualdad que superan los registrados en el resto de Centroamérica donde mujeres y grupos étnicos sufren la mayor exclusión social.

Así mismo se mantiene en la posición 125 de 187 países evaluados, catalogado como un país de desarrollo humano medio, el coeficiente de Gini sigue manifestando el mayor nivel de desigualdad en Latinoamérica solo después de Brasil, con la diferencia que los brasileños han emprendido programas sociales que están reduciendo la brecha de desigualdad, mientras que en Guatemala la misma sigue en creciente aumento. “Aunque Guatemala haya enfocado su compromiso ante la ONU de disminuir la pobreza en un 50% para el año 2015”, las metas de los objetivos del milenio no estuvieron ni cerca de ser alcanzadas.

---

6 Perfil Ambiental de Guatemala, 2006, p.113.

7 Perfil Ambiental de Guatemala, 2004, p. 151.

El índice de riesgo climático global (CRI por sus siglas en inglés) desarrollado por la organización Germanwatch, en su informe del 2014 determinó que tres Estados Centroamericanos (Honduras, Nicaragua y Guatemala) figuran dentro de los 10 países más afectados por diversos fenómenos en un periodo de 20 años (1994-2013). Es importante resaltar que El Salvador se encuentra ubicado en el puesto 12, seguido de Belice (21) y Costa Rica (60),<sup>8</sup> este análisis se hace en función de los impactos que ocasionan los diferentes fenómenos hidrometeorológicos extremos a los países alrededor del mundo.

Los factores físico y geográficos más importantes que determinan el clima en la región son: el final del corredor ciclónico que viene desde África; la influencia de los procesos del Atlántico, el Caribe y del Pacífico; y, los efectos e impactos de la deforestación, estos aspectos que han propiciado que en la región se experimenten eventos significativos hidrometeorológicos extremos avivados con el cambio climático, tal es el caso del huracán Mitch (1998) y de la tormenta tropical Stan (2005). Que afectaron la economía de Guatemala en un 4% y 3.6% del PIB respectivamente de acuerdo con las cifras de SEGEPLAN y CEPAL, más las pérdidas en vidas humanas que son invaluable (Kreft *et al.* 2014).

Finalmente, “aunado a lo anterior, el total de superficie aproximada de las zonas del país de alta y mediana susceptibilidad a sequías es de 49,430 Km<sup>2</sup> (45.4% del territorio nacional) lo que está representando degradación, empobrecimiento y pérdida de la capacidad productiva del suelo lo que genera una seria amenaza a la seguridad alimentaria

---

8 Kreft, S., Eckstein, D., Junghans, L., Kerestan, C. & Hagen, U., 2014.

y nutricional, agudizando la ya deplorable condición de riesgo del 49.3% de la población infantil que sufre desnutrición crónica.”

En síntesis, podría afirmarse que entre las principales condicionantes de la problemática del medio ambiente en el país se encuentran las siguientes:

- Incremento de la brecha riqueza – pobreza
- Modelo de desarrollo
- El crecimiento de la población,
- La expansión urbana desordenada
- Patrones aleatorios de producción y consumo.

### **La institucionalidad en relación a la temática del medio ambiente en Guatemala**

La Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 en su artículo 64: “Patrimonio Natural”, expresa que “se declara de interés nacional la conservación, protección y mejoramiento del patrimonio natural de la Nación”. Y en el artículo 97 de la Constitución Política menciona “Medio Ambiente y Equilibrio Ecológico. El Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Se dictarán todas las normas necesarias para garantizar que la utilización y aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua, se realicen racionalmente, evitando su depredación, contaminación y agotamiento”. Es evidente que el deber ser que se enmarca en la carta magna dista mucho de la realidad.

Pese a lo manifestado en la Constitución Política de la República de 1985, a los más de 75 tratados y convenios internacionales que Guatemala ha ratificado y que fundamentan el marco normativo del país por medio de la Ley de Protección y Mejoramiento del Ambiente, de la creación de la Comisión Nacional de Medio Ambiente CONAMA que dio lugar al establecimiento del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales en el año 2000, donde se han definido políticas, agendas y estrategias específicas para el abordaje de temas ambientales que pretenden dar lineamientos y orientar el quehacer de las instituciones públicas y sectores relacionados con el ambiente y los recursos naturales, la práctica ha rebasado la capacidad institucional ante la demanda sectorial en constante aumento.

Al hacer un análisis del Congreso de la República y su compromiso con la temática ambiental, a juzgar por la cantidad de iniciativas revisadas y la emisión de leyes ambientales, el tema no parece ser considerado prioritario, ni por las comisiones respectivas, ni por el pleno del Congreso, puesto que aún siguen engavetadas iniciativas ambientales importantes que disponen aprobar una ley para el aprovechamiento y manejo sostenible de los recursos hídricos, así mismo la Iniciativa que dispone aprobar la Ley de Tratamiento de descargas y Reúso de Aguas Residuales y Disposición de Otras Materias Orgánicas, entre muchas otras.

Por su parte el sistema de justicia, a pesar de la existencia de instituciones que apoyan el cumplimiento de procesos en casos de delitos contra el ambiente y los recursos naturales ha mostrado escasa aplicación de la justicia en distintas etapas. Por ello es importante el diseño de mecanismos que agilicen y permitan la eficiente aplicación del

marco legal que conlleve a la sanción de los delitos ambientales dentro de un adverso contexto de corrupción, impunidad e ingobernabilidad en el país. En el caso del poder local, en algunas municipalidades se han creado o fortalecido oficinas ambientales para atender algunos temas, principalmente los forestales, donde cuentan con la asesoría del INAB. Pero debe tenerse mayor coordinación con el ente rector principalmente para fortalecer sus capacidades en el manejo integrado de los recursos hídricos y los desechos sólidos considerados puntos clave en las comunidades por la problemática ambiental alrededor de su manejo.

La sociedad civil organizada muestra un aumento en su participación y en el fortalecimiento de los instrumentos de gestión ambiental. Buena parte del sector empresarial muestra interés en la aplicación de estrategias ambientales como la producción más limpia, economía circular y la venta de productos y servicios certificados, derivado de las políticas y exigencias de calidad y competitividad a nivel mundial. En los últimos diez años, la academia, las ONGs ambientales y sociales, la Iglesia católica y las comunidades organizadas han fortalecido y ampliado sus ámbitos de acción con el apoyo de la cooperación internacional y en algunos casos han participado en procesos de toma de decisión donde han sido convocadas.

En general, puede mencionarse que la gestión ambiental en Guatemala está en función de los sectores que incorporan las preocupaciones ambientales según sus intereses y prioridades, académicos, ONGs, empresarios, gobierno, cooperación, etc. Aunque constan intereses comunes, entre los actores existe una clara dispersión de las acciones y pocos avances significativos frente a la problemática am-

biental del país. Además, la falta de seguimiento y evaluación dificultan poder establecer los impactos de reducción del deterioro de los bienes y servicios naturales del país. Por ello, ante la magnitud de la problemática ambiental se requiere mayor esfuerzo para que la acción coordinada, conjunta, complementaria y suplementaria de todos estos sectores pueda detener y revertir las tendencias de deterioro del patrimonio natural de los guatemaltecos.

El problema es aún más grave si se ponen en perspectiva las actuales condiciones del Estado guatemalteco, al borde de ser considerado como Estado fallido, en donde existe un aparato estatal sumamente débil y corrompido ante los capitales nacionales y transnacionales; sean estos lícitos e ilícitos, un Estado debilitado para responder a las frecuentes y cada vez mayores demandas sociales (Lechini, G. 2008). Este debilitamiento se derivó en gran parte de las políticas de ajuste estructural del aparato estatal de la cual fue objeto Guatemala y diversos países del globo en los últimos 25 años, medidas conocidas como el Consenso de Washington, que lejos de ayudar se convirtieron en un factor que agudizó la crisis existente, incrementó las dificultades y generó otras nuevas.<sup>9</sup> Se dice entonces que “esta reducción de las capacidades estatales de respuesta, se produjo tras la aplicación de los instrumentos de política económica del Consenso de Washington”, orientaciones macroeconómicas que se impusieron sobre el resto del mundo.

De igual manera, “Es en este supuesto donde puede encontrarse el origen de muchos problemas en Guatemala, país que realizó procesos de desregularización y privatiza-

---

9 *La Globalización y el Consenso de Washington*, Gladys Lechini, Clasco, Sur-Sur, 2008.

ción de servicios públicos, dejando un aparato estatal endeble y enfermizo. Esta debilidad del Estado hace que aunque existan marcos legales y políticas públicas congruentes, estos muchas veces queden reducidos a excelentes ejercicios metodológicos, pues la capacidad del Estado para hacer cumplir dichos instrumentos y marcos regulatorios, es débil, sumamente débil.”

### **Algunas propuestas para su discusión**

Como puede observarse, la problemática ambiental en el mundo y en Guatemala es sumamente compleja, las diferentes medidas propuestas requieren del concurso y participación continuada de diversos actores por periodos sostenidos de tiempo. En este orden de ideas, las siguientes propuestas son las que se consideran prioritarias en el marco de un plan de desarrollo nacional para la sociedad guatemalteca.

### **Coordinación Socio ambiental Interinstitucional en los niveles central, regional y local potenciando los esfuerzos de descentralización y desconcentración**

Debe integrarse un espacio técnico por medio del cual las instancias públicas que tienen responsabilidades sobre el medio ambiente aumenten su efectividad en el logro de resultados de desarrollo ambiental del país; que velen a su vez por que en el diseño y la implementación de todas las políticas del Gobierno de Guatemala incorporen plenamente la visión del medio ambiente.

A su vez, lograr una planificación del quehacer de las instituciones públicas del Sector ambiental que permita

que sus programas, subprogramas, actividades y proyectos queden reflejados en el Presupuesto General de la Nación y generen resultados medibles en aporte a las metas nacionales trazadas, para ello es necesario el desarrollo de agendas compartidas entre las diferentes dependencias públicas y lideradas por el ente rector del medio ambiente en Guatemala. Entre las instituciones con las cuales deberían implementarse estas agendas, deberían estar las siguientes: MAGA, CONAP, INAB, IGN, AUTORIDADES DE LAGOS, CONRED, SIPECIF, MINEDUC, MINSALUD, MEM.

Es necesario que el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, en su calidad de ente rector, delimite institucionalmente el sector de ambiente para hacer más eficiente la gestión pública y orientarla al logro de resultados. La delimitación ha de servir para la construcción y aplicación de instrumentos de gestión como son las políticas, los planes estratégicos y operativos (multianuales o anuales), normas, regulaciones, incentivos, y prácticas de acuerdos voluntarios.

Las políticas de ambiente y recursos naturales requieren una visión holística del sector, de manera que aborden todos los aspectos que puedan incidir sobre el resultado, independientemente de quién tenga las competencias, e incorporar los instrumentos normativos para que la política se implemente a través de las instituciones competentes. El mismo criterio debería aplicarse en la elaboración de planes de corto, mediano y largo plazo. En esta coordinación interinstitucional, la vinculación entre el presupuesto y el plan es determinante, porque obliga a diseñar los planes con base en la estructura programática del presupuesto. Por ello debe establecerse una estrategia para esta coordinación interinstitucional por medio de un Plan Sectorial,

como mecanismo de coordinación de las instituciones del sector público que tienen mandato legal para realizar acciones positivas a favor del medio ambiente.

Así mismo es importante que en estos niveles de coordinación, se dé en los niveles regionales y locales del país, que se fortalezcan los procesos de descentralización institucional y territorial; buscando promover y fortalecer las capacidades de gestión y autogestión de las delegaciones regionales y departamentales de las instituciones. Eso permitirá desconcentrar y transferirles funciones y competencias en materia de gestión ambiental en el ámbito regional, departamental y municipal.

### **Formación, educación e investigación Ambiental a todo nivel con base en la bioética**

Debe promoverse la articulación del sistema educativo nacional y promover el contenido de programas de investigación, formación y educación que permitan la interiorización de la problemática del medio ambiente tanto a nivel general (mundial), como a nivel específico (medio donde vive) y sus niveles de solución. Se necesita establecer un puente entre la ciencia experimental y las humanidades que permita establecer las relaciones de interdependencia que se dan entre el ambiente con el hombre, para iniciar una relación armónica entre el mundo natural y las actividades humanas a través del desarrollo sostenible, buscando la mejora de la calidad de vida de las generaciones actuales y futuras, propiciando la regeneración de los ecosistemas.

Para lo anterior es fundamental el desarrollo de la investigación en temáticas ambientales, la cual presenta impor-

tantes avances en los últimos años en gran medida gracias a la Red Nacional de Formación e Investigación Ambiental REDFIA, dada su proactividad en la coordinación interinstitucional entre las universidades, Centros de Investigación y las autoridades responsables del medio ambiente, debe potenciarse que estas investigaciones tengan mayor impacto en el interior de la república, especialmente en las regiones con mayor vulnerabilidad al fenómeno del cambio climático.

Por su parte la Universidad de San Carlos de Guatemala pone a disposición de las autoridades municipales, del gobierno central, de los diputados, del sistema judicial en el país y de la sociedad en general, una amplia gama de opciones en la parte académico formativa e infraestructura en investigación en sus diferentes unidades académicas, escuelas facultativas y centros regionales para la potenciación de esta importante temática en nuestro país. A continuación se describen algunas de ellas:

**Facultad de Agronomía:** Ofrece las carreras de Ingeniería en Sistemas de Producción Agrícola y Recursos Naturales Renovables, Ingeniería en Industrias Agropecuarias y Forestales e Ingeniería en Administración de Tierras a nivel de licenciatura, así como el Postgrado de Especialización en Gestión Ambiental con Impacto Local y las Maestrías en Manejo Sostenible del Suelo y Agua, en Administración de Tierras para el Desarrollo Sostenible, en Desarrollo Rural y en Gestión Ambiental Local. Además cuenta con un herbario, el Centro de Documentación e Información Agrícola (CEDIA), el Instituto de Investigaciones Agronómicas y Ambientales, la Unidad de Sistemas de Información Geográfica, el Centro de Agricultura Tropical Bulbuxyá y la Unidad Docente Productiva Sabana Grande.

**Facultad de Arquitectura:** Imparte las Maestrías en Diseño, Planificación y Manejo Ambiental, en Gestión para la Reducción del Riesgo y en Desarrollo Urbano y Territorio.

**Facultad de Ciencias Económicas:** Ofrece la Maestría en Economía Ambiental y de los Recursos Naturales.

**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales:** Imparte la Maestría en Derecho Ambiental.

**Facultad de Ciencias Químicas y Farmacia:** Ofrece las carreras de Licenciatura en Biología y en Química Biológica, así como las Maestrías en Producción y Uso de Plantas Medicinales y en Seguridad Alimentaria y Desarrollo Local. Además cuenta con herbarios y laboratorios de calidad de agua y control de contaminación del aire, un Museo de Historia Natural, un Instituto de Investigaciones Químicas y Biológicas y un CECON que desarrolla investigaciones ambientales y administra un centro de datos, un jardín botánico, seis biotopos protegidos y una reserva natural de usos múltiples.

**Escuela de Formación de Profesores de Enseñanza Media (EFPEM):** Imparte el Profesorado y la Licenciatura en Enseñanza de Química y Biología, así como la Maestría en Educación con Orientación en Medio Ambiente que se ofrece en cuatro centros universitarios regionales además del campus central.

**Facultad de Ingeniería:** Imparte el Doctorado en Cambio Climático, las Maestrías en Ingeniería Sanitaria, en Gestión Integrada de Recursos Hídricos, en Ciencia y Tecnología del Ambiente, y en Energía y Ambiente a cargo del Centro de Estudios Superiores de Energía y Minas (CESEM) y la Escuela Regional de Ingeniería Sanitaria y Recursos Hidráulicos (ERIS).

**Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia.** Ofrece la Maestría en Manejo de Vida Silvestre.

**Sedes Regionales.** La USAC cuenta con sedes regionales distribuidas en el país donde se imparten carreras a nivel de profesorado y licenciatura en temas relacionados con el ambiente y los recursos naturales.

### **Apoyo y Fortalecimiento del Sistema Guatemalteco de Áreas protegidas (SIGAP)**

El SIGAP es el sistema de áreas protegidas de Guatemala y las entidades que las administran. Fue establecido para lograr los objetivos de conservación, rehabilitación y protección de la diversidad biológica y los recursos naturales del país. El SIGAP fue creado dentro de la ley de Áreas Protegidas Decreto 4-89 del Congreso de la República y su máximo órgano de administración es el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), que cataloga las áreas protegidas en reservas biológicas, parques nacionales, biotopos, áreas de uso múltiple, reservas de la biosfera, manantiales, forestales, refugios de vida silvestre, monumentos culturales, monumentos naturales, parques regionales, parques históricos, áreas recreativas, naturales y las reservas naturales privadas. Hasta la fecha un 31.05% del territorio nacional se encuentra bajo el régimen de área protegida con un total de 309 áreas protegidas nacionales, municipales y privadas, que ocupan un total de 3,482,765.71 hectáreas entre marítimas y terrestres.

Los territorios del SIGAP han sido constantemente invadidos por múltiples causas, pero gran parte de estas invasiones ha sido por la necesidad de emigrar de miles de

familias en busca de opciones de sobrevivencias, situación creciente dado los fenómenos naturales extremos relacionados con el cambio climático que incrementa la migración poblacional en busca de recursos naturales como mecanismo de subsistencia. De ahí que, en tanto el Estado y la sociedad no ofrezcan mejores alternativas a la población, de su propio seno brotarán migrantes que avanzarán sobre las áreas protegidas, *invadiendo ilegalmente*, denominación con que se califica la llegada de quien arriba a un territorio del SIGAP después de que se declarara como tal. Cabe la inquietud de si esta ley de Áreas Protegidas está sobre el derecho a la vida de las personas, por ello la mejor estrategia para la protección del medio ambiente, es la reducción de las condiciones de pobreza y pobreza extrema de nuestros connacionales.

Es importante remarcar que en sus actuales condiciones, el Estado de Guatemala no está en capacidad financiera, técnica y humana para afrontar el desafío de preservación del Sistema Guatemalteco de Áreas protegidas. Por ello debe reenfocarse la actual posición de conservacionismo *per se*, hacia una etapa superior que avance hacia la auto sostenibilidad del SIGAP mediante la articulación de procesos económicos, sociales y ambientales que sea conveniente realizar, tal es el caso de las reservas forestales comunitarias en el departamento de Péten.

Deben establecerse alianzas público privadas tendientes a los objetivos del SIGAP estableciendo convenios, contratos y planes de entendimiento para que de las mismas actividades económicas productivas que se realicen se coadyuve al desarrollo sostenible del área, durante y posteriormente al cierre del proceso productivo, previa aproba-

ción del instrumento ambiental que ampare la mitigación de los impactos ambientales de dichas actividades.

Es urgente que el gobierno de la República implemente un plan de desarrollo rural integral, cuyo objeto sea la incorporación de las masas marginadas a un proceso sistemático de desarrollo humano y transgeneracional, lo cual proveería oportunidades a quienes habitan en el área rural, para que mejoren, incrementen y diversifiquen su productividad individual y la productividad de su comunidad; para que, como consecuencia, se instalen en su lugar productivo; para que satisfagan no solo sus necesidades básicas, sino para que sienten las bases para su ascenso socio económico y su realización personal en su lugar de origen, coadyuvando con ello al progreso nacional.

Subrayamos de nuevo en esta parte, que la mejor estrategia para la protección del sistema guatemalteco de áreas protegidas y por consiguiente del medio ambiente, es la reducción de las condiciones de pobreza y pobreza extrema de los guatemaltecos.

### **Promover el uso integral y el manejo racional de las cuencas y sistemas hídricos**

En la actualidad se carece de una ley de aguas que regule el uso doméstico, energético, agrícola e industrial del recurso hídrico y que optimice el aprovechamiento de las tres vertientes acuíferas del país. Una de las características de Guatemala es su abundancia de recursos hídricos, al ser bañado por 38 cuencas hidrográficas, que conforman una red de 27,000 km. lineales, con un volumen de correntía

total de 93,390 millones de m<sup>3</sup> anuales.<sup>10</sup> Suficiente caudal para satisfacer todas las necesidades de agua para el consumo doméstico, para la agricultura, para producir energía y para el desarrollo agroindustrial. Sin embargo, solo el diez por ciento es aprovechado en todos los sentidos. El resto fluye hacia los países vecinos y hacia ambos mares.

En tal sentido, como el uso del agua es arbitrario y anárquico el país sufre de *stress* hídrico absurdo e invertido y en todos los órdenes, porque agua sobra pero no existe una gestión integral del recurso. Por décadas el país ha estado inmerso en el debate sobre la importante necesidad de regular el uso del recurso hídrico. Pero los intereses creados bloquean la implementación de una ley de aguas y en el Congreso de República y en las municipalidades se carece de voluntad política para establecer normativas *ad hoc*.

El recurso hídrico en Guatemala ha sido un recurso del cual algunos han abusado y por otra parte también ha estado sub-utilizado, pues mientras la industria de alimentos y bebidas crece de la mano del caos hídrico, este recurso no ha logrado llegar a miles de familias en el país para su consumo. Si a lo anterior agregamos que la esquilación del sistema de cuencas de todo el territorio nacional se han venido deforestando y contaminando es urgente la implementación de un sistema nacional para la gestión integrada de las cuencas en Guatemala, donde se promueva la descentralización de la gestión de las cuencas hidrográficas por medio de un sistema participativo. Este sistema debe articular la institucionalidad pública partiendo desde el nivel nacional, regional, departamental y municipal, a su vez

---

10 Perfil Ambiental de Guatemala, 2006. p.113.

debe promover la coordinación de acciones intersectoriales para responsabilizar y potenciar la gestión y administración de los bienes y servicios naturales que la cuenca provee.

En función de lo anterior la USAC solicita declarar el rescate de los cuerpos de agua del país como tema de interés nacional en la agenda de gobierno, programática y presupuestariamente, así mismo que se impulse el desarrollo de normativa y regulación que permitan la implementación del sistema de manejo integrado de cuencas por medio de comités de cuencas, subcuenca y microcuenca en todo el país. De lo anterior ya existen diversas experiencias exitosas en nuestro país como lo constituyen la conformación para el Manejo Sostenible de la Subcuenca del río Cahabón, en el cual convergen 11 autoridades municipales, las delegaciones departamentales del sector público, representantes del sector ambiental, empresarial, académico, y los representantes de los pueblos mayas que viven en los alrededores. Toda cuenca, subcuenca y microcuenca debe contar con su respectivo comité para el manejo integral del recurso hídrico.

Deben establecerse programas de tratamiento de aguas residuales e industriales con el desarrollo de soluciones tecnológicas orientadas a la reducción de las descargas y al reúso de las mismas. Así mismo el desarrollo de programas de monitoreo, control y vigilancia que eviten la disposición de residuos en la cuenca sean sólidos o líquidos por parte de sectores industriales, a su vez que se fomente la reducción gradual del uso de plaguicidas, fungicidas y pesticidas nocivos para la salud humana y el ambiente, que por fenómenos de erosión de suelos terminan en las microcuenas y por ende contaminándolas.

## Atención del Corredor Seco

Hasta hace algunos años, el corredor seco en Guatemala, era considerado un ecosistema caracterizado por su aridez, clima cálido y poca precipitación pluvial, pese a estar bordeado por montañas de alta producción acuífera como la Sierra de Chuacús, la Sierra de las Minas, la Sierra del Merendón y las montañas altas de Jalapa, por lo cual por sus suelos corre recurso hídrico todo el año. Sin embargo la falta de una gestión integral de este recurso sea para el aprovechamiento como fuente de energía hidráulica, para uso doméstico, para riego agrícola o para el fomento agroindustrial, ha imposibilitado el desarrollo de esta zona.

La falta de una respuesta de Estado a esta problemática, ha causado que lo considerado en principio como parte del paisaje del territorio nacional y que abarcaba los departamentos de Baja Verapaz, El Progreso, Zacapa, Chiquimula, Jalapa y Jutiapa, con los años se esté ampliando a causa del avance de la frontera agrícola y ganadera, la tala inmoderada de árboles e incendios forestales. Ello ha provocado que este fenómeno se haya extendido a otras regiones del país que eran consideradas tradicionalmente boscosas como los departamentos de Petén, Quiché, Huehuetenango, Totonicapán, San Marcos, Retalhuleu, Santa Rosa, Escuintla, y se prospecta que a este ritmo, en menos de diez años, supere los 49,430 km<sup>2</sup> o sea más del 45% del territorio nacional.

El corredor seco debe dejar de verse como la posibilidad de implementar estados de calamidad en el país. Debe abordarse como una política de Estado que impulse un ordenamiento territorial que defina el proceso económico productivo en función de las vocaciones de la variedad climatológica, de la diversidad de suelos, y de la riqueza del

subsuelo. Deben implementarse de manera urgente programas de reforestación y manejo de la frontera Agrícola y Ganadera, contemplados en mecanismos de incentivos que le permitan a la población ser objeto de beneficios económicos por la conservación, preservación o restauración de bosques.

Es impostergable que se apruebe la Iniciativa 3820, la cual dispone aprobar la Ley de creación de la autoridad para el manejo sustentable de la cuenca del río Motagua y sus afluentes, río que nace en el altiplano occidental del país y con una longitud de 486 Km corre por todo el oriente de Guatemala, hasta desembocar en el mar Caribe.

Deben potenciarse experiencias como las realizadas en río Escondido y San Jerónimo, en Baja Verapaz donde se articulan intereses diversos como ecoturismo, pesca, regadío, agua potable, hidroelectricidad, silvicultura, entre otros, cuyo engranaje condiciona a todos a la conservación, protección y mejoramiento de la microcuenca, a reserva de que lo contrario los condena a todos a la improductividad. Así mismo es importante apoyar esfuerzos para impulsar comités de este tipo en diversos municipios del corredor seco y, en el contexto de la Autoridad para el Manejo Sostenible del río Dulce y el lago de Izabal y las iniciativas de pagos por servicios ambientales.

### **Apoyo a los sectores económicos productivos del país para perfilar su gestión en una economía circular**

El modelo de desarrollo impuesto tiene la visión de un bienestar social basado en el crecimiento económico lineal que invisibilizó la conservación o regeneración de los recur-

tos naturales. Ejemplo de ello son las industrias extractivas y la actividad minera, esta última no puede considerarse una industria pues no transforma, solo extrae recursos, con lo cual aunque genere algunas fuentes de trabajo no genera empleos de calidad y solamente causa graves daños a los ecosistemas. Esta es una condición que no puede revertirse de manera inmediata, y menos en las actuales condiciones del Estado guatemalteco que como se mencionó anteriormente es sumamente débil

En el país existen alrededor de 3 mil 200 normativas vigentes relacionadas al medio ambiente, además de 250 tratados internacionales suscritos por el Estado guatemalteco y un capítulo exclusivo a los recursos naturales y ambiente en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, y están en lista en el Congreso de la República 26 iniciativas de ley más.<sup>11</sup> Sin embargo, el nivel de incumplimiento es sumamente alto. A su vez existen vacíos legales, como la falta de regulación del agua, del uso de suelo, emisiones vehiculares y la disposición de residuos líquidos y sólidos.

Estos instrumentos regulatorios han sido diseñados bajo la premisa de “Quien contamina paga”, sin embargo a lo largo del tiempo está más que comprobado que en sociedades como la nuestra dicha premisa por diferentes motivos no siempre se cumple y a veces aunque se paguen las faltas a la legislación, los daños a los ecosistemas son irreversibles. Por tal razón debe recurrirse a otras formas de pensamiento, como las iniciativas voluntarias, las cuales han sido usadas desde la década de los años ’90, fortalecido con las

---

11 Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales de Guatemala (2011), Informe, Una Interpretación Contextual del Cambio Climático como multiplicador de asimetrías en Guatemala.

corrientes de Responsabilidad Social Empresarial y de manera más reciente con la Norma ISO 26,00.00 referida a la Responsabilidad Social aplicables a cualquier organización en general, sean estas de carácter público o privado.

Estas iniciativas han pasado a ocupar un lugar importante en la creación de nuevos instrumentos y herramientas que permiten y facilitan el logro de objetivos de sostenibilidad ambiental por parte de las organizaciones, balanceando y potenciando diferentes aspectos relacionados directa o indirectamente con la producción, el aumento de la eficiencia, la eficacia y el cuidado al medio ambiente, estas pueden ser implementadas por los sectores económico productivos, en conjunto con los gobiernos o con otros entes representativos de la sociedad, tal es el caso de las universidades.

Deben fomentarse las iniciativas de acuerdos voluntarios que se han aplicado en muchos países que han coadyuvado a mejorar la aplicación de los instrumentos regulatorios, utilizadas como herramientas complementarias al comando y control que coadyuvan a mejorar la gestión pública en materia ambiental con sus respectivos impactos en materia económica y social.

La Universidad de San Carlos de Guatemala, como la rectora de la educación superior en el país, promueve mecanismos de implementación de las estrategias de carácter ambiental preventivo, como sellos verdes, premios a la productividad ambiental, etc, que puedan orientar a los sectores económicos productivos del país a una economía circular, como concepto económico que se incluye en el marco del desarrollo sostenible y cuyo objeto es “la producción de bienes y servicios al tiempo que reduce el con-

sumo y el desperdicio de materias primas, agua y fuentes de energía”.<sup>12</sup>

El Gobierno debe contribuir a que los sectores productivos del país en especial los pequeños y medianos, tengan ventajas comparativas que les permitan alcanzar, y mejorar su posición en el entorno económico para propiciar una mejora en su calidad de vida sin comprometer el equilibrio ecológico. En este sentido la USAC, pone a disposición de la sociedad en general, así como a los diversos sectores principalmente los micro, pequeño y medianos empresarios, los diferentes programas de Ejercicio Profesional Supervisado, las prácticas laborales y trabajos de graduación en las diferentes unidades académicas, en las cuales se trabaja la temática ambiental para coadyuvar en este mismo esfuerzo.

### **Implementación de Programas para el manejo integral de desechos**

La contaminación ambiental es un problema socio ambiental de grandes repercusiones en el país: es necesario el uso y manejo sostenible de los residuos sólidos, de las aguas residuales y de los contaminantes atmosféricos, pues no existe una regulación efectiva a nivel doméstico, hospitalario, agrícola, comercial, vehicular e industrial. Debe promoverse la implementación del Plan Nacional para mejorar la disposición final de desechos procurando garantizar la sostenibilidad de los sistemas a través de la conciliación de interés en materia sanitario-ambiental con los intereses económicos.

---

12 Introducción a la Economía Circular, [www.fundaciondelaeconomiacircular.org](http://www.fundaciondelaeconomiacircular.org)

Así mismo dentro de las medidas prioritarias debe contemplarse la construcción de rellenos sanitarios que contemplen dentro de su infraestructura drenaje de gases, producto de la biomasa constituida por todos los compuestos orgánicos producidos por procesos naturales, pues como se sabe con ello también puede generarse energía eléctrica. Estos vertederos deben visualizarse como centrales de biomasa regionales para captar estratégicamente los residuos de todos los departamentos del país y utilizar la biomasa generada, pues con ellas se estaría coadyuvando a resolver dos tipos de problemas: el de los desechos y el de generación de energía. En estos proyectos deberá estimarse la construcción de módulos de compostaje, bodegas para el almacenamiento temporal del compost y materiales reciclables,

De manera urgente debe aprobarse la Iniciativa 3797 que dispone aprobar Ley de Tratamiento de descargas y Reúso de Aguas Residuales y Disposición de Otras Materias Orgánicas, entre muchas otras. A su vez, es importante seguir promoviendo programas de educación ambiental a todo nivel para esbozar nuevos imaginarios sociales que permitan cambiar el término de desecho por el de residuo, que implica un elemento que puede ser reutilizado en la creación de otros subproductos.

### **Implementación de medidas de adaptación al cambio climático, especialmente de la población con mayores niveles de vulnerabilidad**

Sin duda, el cambio climático se ha convertido en uno de los grandes desafíos de la sociedad globalizada, el cual

debe ser atendido con la seriedad que el caso amerita por académicos, empresarios, gobernantes y sociedad en general para dimensionar que nos encontramos frente a un cambio de modelo en el amplio sentido de la palabra.

Sin embargo, debemos reconocer que este fenómeno ha sido generado por la irresponsabilidad de países que elevaron su nivel de vida a costa de una contaminación sin precedentes desde hace más de cien años, por ello toda acción que realicemos debemos siempre enmarcarla dentro de los principios establecidos en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y su Protocolo de Kyoto.

En esta se determina que “Estos dos tratados constituyen hasta el momento la reacción internacional ante las pruebas convincentes, recopiladas y confirmadas una y otra vez por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), de que se está produciendo un cambio climático y que su causa fundamental son las actividades humanas”, principalmente de las potencias económicas mundiales tradicionales y ahora las emergentes. Por ello, sin rehuir de nuestras responsabilidades nacionales, países como los nuestros con un aporte marginal a este fenómeno debemos demarcar una posición muy firme en la arena geopolítica, pues los países desarrollados tienen una deuda ambiental con nosotros.

El Ministerio de Relaciones Exteriores debe implementar una estrategia más agresiva para exigir a las economías contaminantes del planeta por medio de los organismos multilaterales a “presentar comunicaciones nacionales más frecuentes y preparar por separado informes anuales sobre sus emisiones nacionales de gases de efecto invernadero”.

Asimismo demandar de los países desarrollados más ricos la promoción, facilitación y la transferencia de tecnologías a los países en desarrollo y a los países con economías en transición.

El gobierno de Guatemala debe establecer mecanismos e instrumentos que nos ayuden a fijar posiciones más firmes en las diversas instancias globales en las cuales el Estado de Guatemala participa, instancias como la próxima conferencia COP 21 en París, para ponderar en su amplia dimensión el cumplimiento de compromisos por las partes. Es inmoral que un Estado como el nuestro en las condiciones paupérrimas que se encuentra, invierta anualmente millones de dólares en aliviar situaciones de emergencia ante la recurrencia de fenómenos extremos que se agravan en intensidad por causas de un fenómeno global del cual no hemos sido causantes y cuya contribución actual es prácticamente marginal.

Los efectos del cambio climático en nuestro país han ocasionados pérdidas de vidas humanas, de infraestructura vial y productiva, que se refleja en consecuencias sociales y económicas, lo cual puede seguir ocurriendo, pues de acuerdo al Índice de Riesgo Climático Global 2014, Guatemala está incluida en el grupo de los 10 países más afectados, dada su vulnerabilidad asociada a su situación geográfica pero principalmente asociada a sus asimetrías sociales.

En la Universidad de San Carlos de Guatemala creemos que la mejor estrategia para la adaptación del fenómeno del cambio climático es la erradicación de la pobreza y la pobreza extrema, pues los pobres, en su mayoría, carecen de una vivienda apropiada y por ello se ubican en áreas propensas a derrumbes, deslizamientos o inundaciones, así mismo su

actividad económica generalmente se desarrolla en zonas agrícolas ubicadas en planicies expuestas a sequía recurrente o a inundaciones, por ello cada fenómeno extremo desnuda la realidad social del país que hemos construido. Este es un mensaje que constantemente nos recuerda a los guatemaltecos las materias pendientes en la construcción de un Estado Nación más incluyente.

El cambio climático sigue multiplicando nuestras asimetrías como nación con un costo de oportunidad muy grande para las futuras generaciones, puesto que el desarrollo económico y social que tanto necesitamos se afecta periódicamente, dado que el gobierno se ve obligado a redirigir los programas de desarrollo de sectores como salud y educación, para canalizar fondos de financiación para atender necesidades inmediatas de recuperación y reconstrucción.

Pese a que contamos con una Ley Nacional de Cambio Climático la misma no vino acompañada de un presupuesto específico para su implementación, por lo cual es necesario que el Estado programe los recursos para poderla operativizar.

La SEGEPLAN debe incluir en el sistema nacional de inversión pública, variables que determinen la viabilidad de los proyectos en función de la vulnerabilidad que como Estado tenemos ante este fenómeno global, en las diferentes regiones del país más expuestas a fenómenos extremos.

La USAC, como parte del Consejo Nacional de Cambio Climático, tiene responsabilidades en diversas comisiones, lo cual significa una enorme oportunidad de promover propuestas de carácter nacional que respondan a la realidad que el país y la región le demandan.

## Referencias bibliográficas

- Brandt, A. & Westendorp, C. (2014). *Estudio sobre sistemas de permisos comercializables para bonos de carbono en América Latina*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Instituto Nacional de Estadística (2014), *Anuario Estadístico del Instituto Nacional de Estadística INE*, Guatemala 2014
- Banco Mundial, (2010). Índice de oportunidad humana en América Latina y el Caribe.
- Boff Leonardo (1996). *Ecología Grito de la Tierra, Grito de los pobres*, Lohlé-Humen, Buenos Aires.
- Calvo, J.J. (2014). *Lineamientos de una política social verde en América Latina: Síntesis de política pública*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2011). *La economía del cambio climático en Centroamérica: Reporte técnico 2011*. México: Autor.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2015). *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: paradojas y desafíos del desarrollo sostenible*. Santiago, Chile: Autor.
- Galindo, L.M., Samaniego, J., Alatorre, J.E., Ferrer, J. & Reyes, O. (2014). *Cambio climático, agricultura y pobreza en América Latina: Una aproximación empírica*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- Gladys Lechini, *La Globalización y el Consenso de Washington*, Sur-Sur, 2008.
- Global Carbon Project. (2013). *Global Carbon Atlas*. Recuperado de <http://www.globalcarbonatlas.org/?q=en/emissions>
- Banco de Guatemala, (2014), *Guatemala en Cifras 2014*.
- Hedström, I. (1989). *La situación ambiental en Centroamérica y el Caribe*. San José, Costa Rica: Editorial Departamento Ecuménico de Investigaciones.
- Kreft, S., Eckstein, D., Junghans, L., Kerestan, C. & Hagen, U. (2014). *Global Climate Risk Index 2015*. Alemania: Germanwatch e.V.
- PNUD (2010). *Informe de Desarrollo Humano 2010: Guatemala: Hacia un estado para el Desarrollo Humano*.
- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (2009). *Informe Ambiental del estado de Guatemala, GEO 2009*, Guatemala: Magna Terra Editores.
- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (2012) *Informe Ambiental del Estado de Guatemala, GEO 2012*, Guatemala: Serviprensa.
- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, *Agenda socio ambiental desde el pensamiento de los pueblos Mayas, Garifunas y Xinkas de Guatemala, por los Derechos de la Madre Tierra*.
- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. (2011). *Una interpretación contextual del cambio climático como multiplicador de asimetrías en Guatemala*. Guatemala: Magna Terra Editores.

- Unión Internacional para la conservación de la Naturaleza y de los recursos naturales. (2012). *Manual para la implementación de mecanismos de pago por servicios ambientales*. San Marcos, Guatemala: Ambiens Infinitus.

# Juventud y desarrollo en Guatemala

**Bienvenido Argueta Hernández**

## **Introducción**

Las naciones que invierten en proyectos de desarrollo son aquellas que apuestan por su juventud y siembran en ella la esperanza y las capacidades de transformación social. Los auténticos líderes aun cuando reflejan desacuerdos sobre las visiones, normas y metas que rigen las políticas y actividad del estado y de los individuos, tienen la capacidad de priorizar y movilizar a las nuevas generaciones para que asuman la responsabilidad de hacer posible la existencia humana. En el caso de Guatemala, la juventud debe constituir uno de los espacios de particular relevancia por las dimensiones que el grupo de la población entre los 15 y 19 años representa cuantitativa y cualitativamente.

En la actualidad la propia juventud eleva su voz reclamando cambios fundamentales en el país. Sus demandas ante la sociedad se han visto reflejadas en movimientos a favor de la reforma del sistema político, la reducción de la pobreza, la equidad étnica y de género, así como la propia regulación que favorezca el ejercicio de sus derechos humanos. Estas luchas trascienden las esferas de los centros urbanos tradicionales, expandiendo la organización juvenil hacia otros ámbitos urbanos y rurales en el interior del

país<sup>1</sup>. Las consecuencias de la movilización de los jóvenes han resultado en las propuestas de las Políticas Públicas de Juventud 2010-2015 y 2012-2020<sup>2</sup>, así como la propuesta de la Ley Nacional de la Juventud<sup>3</sup>. También se ha observado por parte de universidades, centros de investigación y organizaciones no gubernamentales, la emergencia de una preocupación por conocer más acerca de la juventud como lo muestra la publicación de estudios recientes y propuestas sobre políticas públicas<sup>4</sup>.

- 
- 1 SODEJU-FUNDAJU, *Directorio de Organizaciones Juveniles de Guatemala*, Guatemala, 2011.
  - 2 Gobierno de Guatemala, *Política Nacional de Juventud 2010 – 2015, Serviprensa*, Guatemala, 2010 y Gobierno de Guatemala, *Política Nacional de Juventud 2012 – 2020*, Guatemala 2012.
  - 3 Congreso de la República de Guatemala, Dirección Legislativa, Control de Iniciativas, Iniciativa número de registro 3896 de fecha 25 de agosto de 2008, Ley Nacional de la Juventud.
  - 4 René Poitevin, *et al.*, *Los jóvenes guatemaltecos a finales del siglo XX*, FLACSO, Guatemala, 2000; René Poitevin, Edgar Pape, *Jóvenes que trabajan*, FLACSO, Guatemala, 2003; ERIC, IDESO, IDIES, IUDOP, *Maras y pandillas en Centroamérica*, Volúmenes 1 al 4, UCA publicaciones, 2001 y 2004 & UCA editores, 2004 y 2006; Ricardo Falla, *Alicia: Explorando la identidad de una joven maya*, Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO), Guatemala, 2005; Ricardo Falla, *Juventud de una comunidad maya Ixcán*, Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO), Guatemala, 2006; Bienvenido Argueta, *et al.*, *Los intereses de la juventud en Guatemala: una aproximación desde las Escuelas Abiertas*, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Guatemala, 2011; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011-2012*, Ediciones Don Quijote, Guatemala, 2012; Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO), *Jóvenes en Guatemala, imágenes, discursos y contextos*, Serviprensa, Guatemala, 2013.

Sin embargo, los avances en cuanto a las propuestas políticas, salvo acciones muy precisas y purgadas por gobiernos conservadores, han sido fundamentalmente ejercidas sin un apoyo político y financiero que cambie el panorama deplorable de la juventud en Guatemala. A esta lamentable situación se puede añadir que después del mayor esfuerzo realizado en cuanto a perfilar las diferentes identidades, expresiones, manifestaciones y composición de las juventudes guatemaltecas, como lo fue la Encuesta Nacional de Juventud<sup>5</sup>, el país no cuenta hasta la fecha con un sistema que renueve y profundice en la información y conocimiento sobre el tema.

Las aproximaciones en los estudios sobre el tema de la juventud se caracterizan por la utilización de métodos cuantitativos y cualitativos, a su vez se han abordado temas tales como oportunidades de empleo, educación, salud, reinsertión por el conflicto armado, violencia y pandillas juveniles, caracterización demográfica, participación política, entre otros. Pero existe la dificultad en la articulación de lecciones aprendidas en un ámbito de la realidad que refleja un nivel de complejidad para los investigadores. El Programa de Apoyo a la Calidad Educativa establece que “en efecto la juventud como experiencia personal que ocurre en un segmento de la vida o como constructo social de comprensión de un grupo poblacional, se caracteriza por estar siempre en movimiento y por presentar manifestaciones multifacéticas. La expresión de la juventud se constituye

---

5 Secretaría Ejecutiva de Servicio Cívico (CESC), Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE), Instituto Nacional de Estadística (INE), Primera Encuesta Nacional de Juventud en Guatemala, Serviprensa, Guatemala, 2011.

tanto como una manifestación de la naturaleza biológica y psicológica del ser humano como por la intersección de trazos de las sociedades y culturas a lo largo de su historia, en la manera de hacerse visible o invisible. <http://www.scribd.com/doc/102768294/Primera-encuesta-nacional-de-juventud-en-Guatemala-Capitulo-1-Characterizacion-sociodemografica>

La juventud, por otra parte, se autodefine ante todo como actor social. Sea como sujeto en el ejercicio de sus derechos más fundamentales o como ciudadano que actúa en el marco de un Estado democrático; la juventud constituye una estructura temporal de lucha por acceder a horizontes de vida, eliminar prácticas de exclusión y por legitimar sus nuevas expresiones de libertad, y búsqueda de igualdad y equidad. En este sentido, la juventud no solo es comprendida por una sociedad, también se hace interpretar en sus propios términos, dentro de marcos preexistentes y creando otros diferentes. Por lo que la situación de la juventud en un país muestra en gran medida la capacidad del Estado para lograr la transformación social, económica y política.

Las juventudes en la construcción de sentido observan también una tensión entre el conjunto de relaciones y funciones que se le asignan, y la lucha por redefinir su quehacer como sujeto social. Las expresiones juveniles constituyen una variedad de posiciones y multiplicidad de gestos, movimientos, objetivos, metas y proyectos que no se comprenden desde una sola perspectiva ni se agotan entendiendo únicamente al grupo, también intervienen aspectos relativos a las maneras particulares de ser en las posibilidades que plantean la clase social, la etnicidad, el género y otros factores que definen a cada persona.

La respuesta académica y política que preocupa no sólo al ámbito universitario, sino también al propio Estado ante una esfera como la juventud en su propia dinámica y complejidad, reconstituye la investigación, evaluación de las políticas, programas y proyectos de la juventud de manera permanente. La juventud más que una moda que se apodera fugazmente de la conciencia pública financiada por los organismos de cooperación internacional debería convertirse, por tanto, en un asunto permanente de Estado.

En el presente texto se pretende presentar una aproximación muy general de los principales rasgos de la juventud guatemalteca y se discute acerca de los grandes desafíos que en el futuro deberán afrontarse para promover un auténtico desarrollo humano en Guatemala.

## **Comparación de la estructura poblacional en Guatemala y el resto de Centroamérica**

En términos generales, la población en Centroamérica puede caracterizarse por ser joven. Para el año 2015 se ha estimado que del total de 42 millones 600 mil habitantes, 18 millones 700 mil son menores de 20 años<sup>6</sup>. Sin embargo, esta situación muestra una variación significativa entre los países considerando las dinámicas que presenta la heterogeneidad de la transición demográfica. Según la estructura poblacional por país, Costa Rica presenta el menor porcen-

---

6 Véase: Guatemala, Estimaciones y proyecciones de población para el período 1950-2050, INE 2004; El Salvador, Estimaciones y proyecciones de población 1950-2050, DIGESTYC rev. 2010; Honduras, Boletín demográfico América latina y el Caribe, CEPAL 2004; Nicaragua, Estimaciones y proyecciones de población nacional 1950-2050, INID rev. 2007 y; Costa Rica, Estimaciones y proyecciones de población por sexo y edad 1950-2050, INEC 2008.

taje de población por debajo de 20 años con el 30.5%, seguido de El Salvador con 39.2%. Los países intermedios son Honduras y Nicaragua con 43.8% y 42.5% respectivamente. El caso de Guatemala representa las cifras que en 1970 tenía América Latina para el mismo rango de edad, siendo el 50.5%<sup>7</sup> de su población entre 0 y 19 años.

Mientras que para Costa Rica el grupo de edad con mayor porcentaje poblacional se encuentra comprendido entre 20 y 25 años con el 9.2% del total de su población, en Guatemala el mayor porcentaje se concentra entre los 0 y 4 años con el 14%. Esto significa que todavía la estructura poblacional de Guatemala mantiene una transición demográfica muy lenta, en contraste con el caso de Costa Rica, como se representa en los gráficos No.1 y No. 2.

### Gráfico No.1

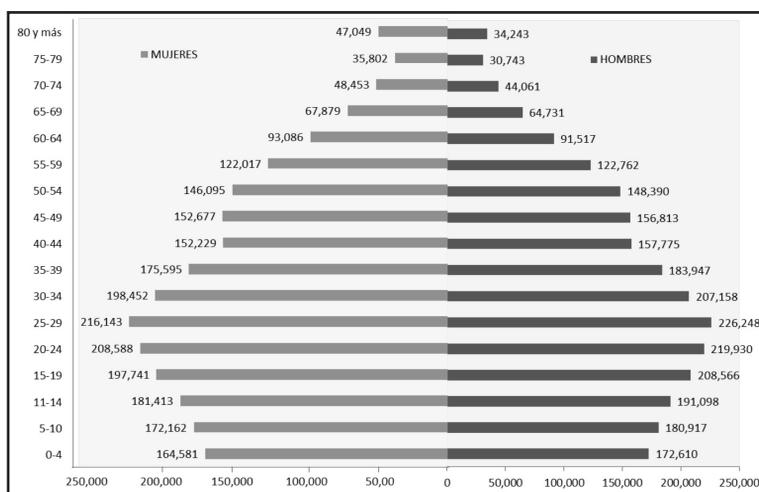
Pirámide poblacional de Guatemala por grupos de edad y sexo



7 Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), *Juventud, población y desarrollo: problemas y desafíos*, Chile, 2000, página 22.

La inversión social que Costa Rica ha hecho en la niñez y juventud desde la segunda mitad del siglo XX ha representado el aprovechamiento de lo que se conoce como el bono demográfico<sup>8</sup>. Mientras que en Guatemala se esperaría estar en una situación similar de desarrollo humano dentro de dos décadas, si es que asociado al cambio de estructura poblacional existe un incremento significativo a las políticas sociales.

**Gráfico No.2**  
Pirámide poblacional de Costa Rica por grupos de edad y sexo



8 Como señala CEPAL, “El bono demográfico hace referencia a una fase en que el equilibrio entre edades resulta una oportunidad para el desarrollo. Ocurre cuando cambia favorablemente la relación de dependencia entre la población en edad productiva (jóvenes y adultos) y aquella en edad dependiente (niños y personas mayores), con un mayor peso relativo de la primera en relación a la segunda.” en CEPAL, Juventud y Bono Demográfico en América Latina, 2012, página 28.

En cuanto al grupo etáreo de los 15 a los 29 años en Centroamérica, considerado como población joven, representa el 29%. El país con el porcentaje más bajo de población joven es Costa Rica con 26.5%, mientras que el más alto es Guatemala con el 28.5%. Las diferencias se manifiestan fundamentalmente en otros grupos etáreos, mientras que para Guatemala el grupo de 0 a 14 años representa el 39.5%, para Costa Rica el 22%; y la población de 30 años y más es 32% y 52% respectivamente.

### Cuadro No. 1

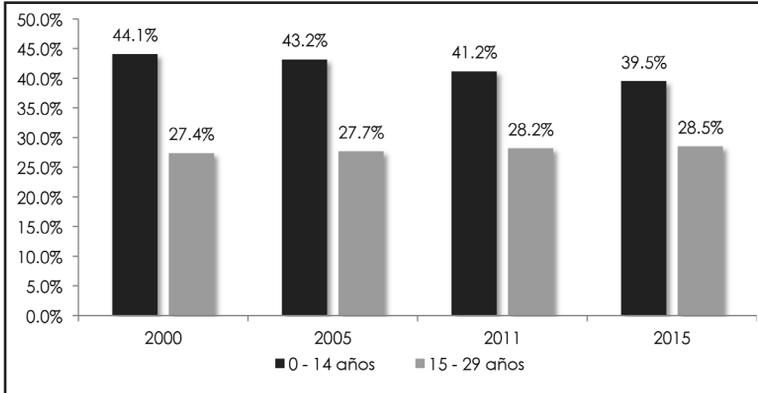
Porcentajes de población según grupo de edad  
y país centroamericano

Grupo edad	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
0 - 14	39.52%	28.38%	33.23%	32.14%	22.04%
15 - 29	28.54%	29.23%	29.33%	29.23%	26.49%
30 +	31.94%	42.39%	37.44%	38.63%	51.47%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Las implicaciones de la estructura poblacional en Guatemala para las siguientes décadas son el incremento de la población joven y el descenso en el número de la niñez y la adolescencia. De hecho en contraste la población entre 15 y 29 años incrementó del 27.4% en el año 2000 al 28.5% en el año 2015. Mientras que la población entre 0 y 14 años descendió del 44.1% al 39.5% durante el mismo período.

### Gráfico No. 3

Población por grupos de edad 0 a 29 años. Años 2000, 2005, 2011 y 2015



Elaboración propia con datos INE. (2004). Estimaciones y proyecciones de población 1950-2050. Guatemala.

Para el caso específico de Guatemala, el total de la población joven estimada para el año 2015 es de 4,616,441. La distribución por sexo muestra que el 50.4% son mujeres y el 49.6% son hombres. En términos de la distribución por rangos de edad, como se observa en el Cuadro No. 2, entre los grupos existe aproximadamente un diferencial de 5 puntos porcentuales. El grupo de 15 a 19 años representa el 38.5%, el de 20 a 24 años el 33.7% y el de 25 a 29 años el 27.9%. Las diferencias porcentuales para estos grupos de edad son similares al contrastar la variable de sexo.

**Cuadro No. 2:** Porcentajes de población joven según grupo de edad y género.

Grupo	Total	%	Hombres	%	Mujeres	%
15-19	1776352	38.5%	893687	39.0%	882665	37.9%
20-24	1553450	33.7%	771615	33.7%	781835	33.6%
25-29	1286639	27.9%	624841	27.3%	661798	28.4%
<b>Total jóvenes</b>	<b>4616441</b>	<b>100.0%</b>	<b>2290143</b>	<b>100.0%</b>	<b>2326298</b>	<b>100.0%</b>

Elaboración propia con datos INE. (2004). Estimaciones y proyecciones de población 1950-2050. Guatemala.

### Rasgos relevantes que definen a la juventud guatemalteca

Uno de los factores que caracterizan a la juventud es el estrato social<sup>9</sup>. Para el año 2011, se estimó que el 76.2% de los jóvenes pertenecía a los estratos más bajos, lo cual significa aproximadamente 3.2 millones de jóvenes. Los estratos económicos medios abarcaron al 20.7% de jóvenes, esto fue equivalente a 866 mil. Solo el 3.1% que equivale a 130 mil jóvenes, pertenece a los estratos más altos.

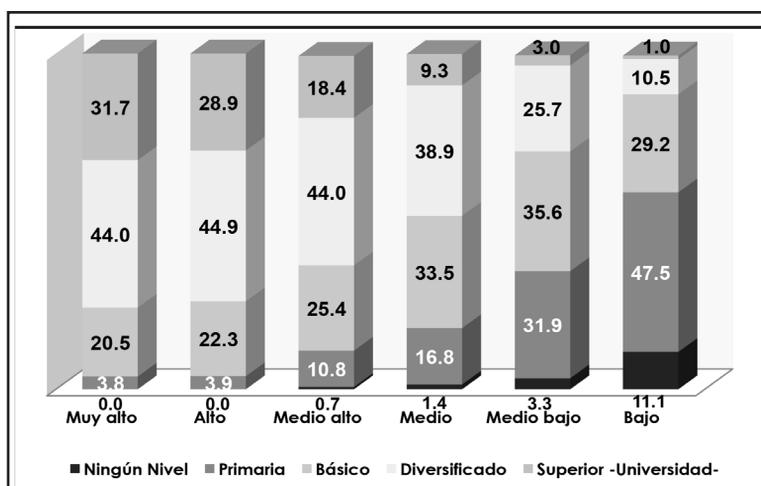
Las dinámicas relativas a las oportunidades de educación muestran que están correlacionadas con los estratos sociales. Los jóvenes que no tienen ningún nivel de instrucción pertenecen fundamentalmente al estrato más bajo con el 11.1% y el 3.3% para el estrato económico medio-bajo, los estratos económicos más altos no existen casos sin ningún nivel de escolaridad.

9 En el caso de la Encuesta Nacional de Juventud de 2011 se utilizó el método ESOMAR, este método establece las condiciones del nivel socioeconómico sobre la base del nivel de educación alcanzado por la persona que sostiene el hogar y la categoría ocupacional de su principal sostenedor. La categorización ocupacional sigue lo establecido por la Organización Internacional del Trabajo -OIT-.

Los jóvenes que corresponden a los estratos económicos más bajos aspiran fundamentalmente a la educación primaria. De hecho el 47.5% de jóvenes en este estrato social han cursado el nivel primario, reduciéndose a casi el 30% los que poseen el ciclo básico. Solo el 10.5% alcanza el ciclo diversificado y el 1% la universidad. El contraste con el estrato económico más alto es que solo 3.8% posee la primaria y el 20.5% el ciclo básico. Mientras que el 44% posee estudios del ciclo y el 31.7% la universidad. Esta tendencia se mantiene a lo largo de todos los estratos económicos. Como se observa en el Gráfico No. 4 entre más elevado sea el estrato económico los jóvenes tendrán niveles de estudio más elevados, mientras que entre más bajo es el estrato económico, menores son las probabilidades de alcanzar niveles de estudio más elevados.

**Gráfico No. 4**

Jóvenes entre 15 y 29 años según último nivel educativo aprobado y estrato económico



Elaboración propia con datos Encuesta Nacional de Juventud, Guatemala 2011.

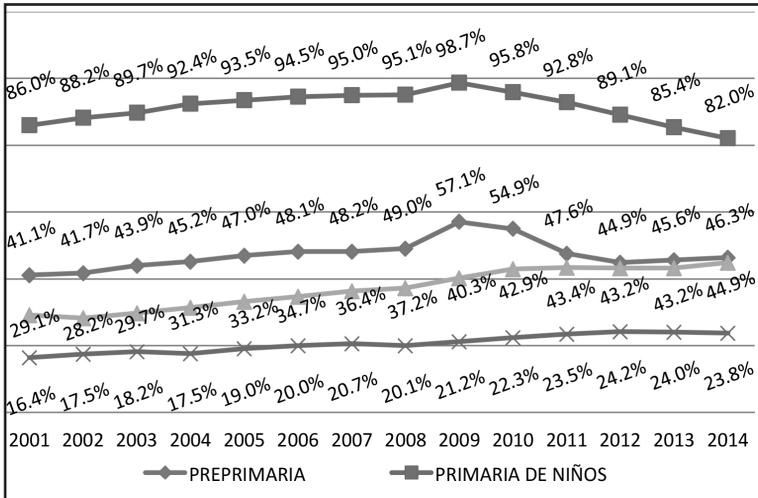
Esas tendencias se verán afianzadas considerando la dinámica de matriculación y el nivel de permanencia de la niñez y juventud en el sistema educativo guatemalteco. Como se observa en el Gráfico No. 5, la matriculación de la educación primaria cayó en el año 2014 al 82%, esto significa que 18 de cada 100 niños no tienen acceso a la educación. Las características de quienes no tienen acceso a la educación pertenecen al grupo poblacional de pobres extremos que el país representa al 13.3% o población pobre no extrema que representa el 40.4% de la población<sup>10</sup>. En el período entre 2007 y 2010 se alcanzaron los máximos niveles de atención del nivel primario, que en promedio fue del 95.4% y alcanzó en el año 2009 hasta el 99% como consecuencia del programa de transferencias monetarias condicionadas y de la gratuidad de la educación.

---

10 Instituto Nacional de Estadística, Encuesta nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), Guatemala, 2011.

## Gráfico No. 5

Tasas Netas Cobertura por Nivel Educativo, 2001-2014



Fuente. Elaboración propia con datos Anuarios estadísticos Ministerio de Educación de Guatemala 2001 – 2014.

Generalmente quienes tienen mayores probabilidades de éxito en la educación tanto primaria como básica, son aquellos que han asistido a la preprimaria. El porcentaje de niños que se atendió durante el año 2014 en este nivel fue del 46%. 11 puntos menos que en el 2009 cuando ascendió al 57%. El ciclo básico ha crecido de manera muy lenta y en ese mismo año atendió a 45%, esto quiere decir que 55% de adolescentes y jóvenes quedan fuera del sistema. El ciclo diversificado solo atendió al 24%. Todavía existen departamentos en el país que solo atienden al 8% del total de jóvenes en el ciclo diversificado, como es el caso de Totonicapán.

Si a esa dinámica se añade que en términos de las oportunidades de capacitación para el trabajo durante el

año 2011, solo el 0.6% sin ningún nivel de instrucción asistió a algún curso. Mientras que el 5% con el nivel primario aprobado tuvo algún tipo de capacitación, 10,3% asistió al básico y 19.6% si asistió al diversificado. El contraste entre la capacitación vinculada a mejorar las condiciones de empleo las recibieron aquellos que tienen nivel superior a nivel de licenciatura y de posgrado con el 32% y 42%, correspondientemente.

Por consiguiente, aquellos de los estratos económicos más bajos con niveles de escolaridad igualmente bajos y sin capacitación laboral difícilmente saldrán de su situación de pobreza. El problema consiste en que las circunstancias para ofrecer educación a todas las personas como lo señala la Constitución Política de la República desde la educación inicial, preprimaria, primaria y básica. El período entre el 2012 y el 2015 constituyó la debacle en el sector educación para la niñez y juventud.

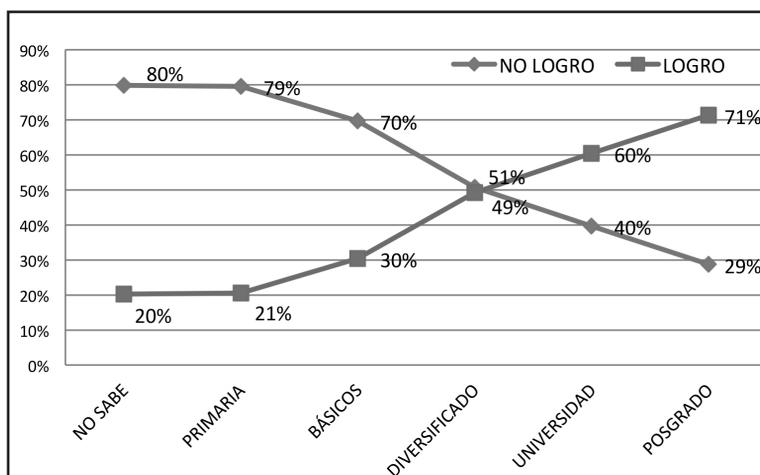
La situación de la calidad de la educación también plantea un problema para la juventud guatemalteca, particularmente para aquellos que se están graduando en el ciclo diversificado. En el año 2014 en el resultado de evaluación de los graduandos reportó que solamente el 26% de los estudiantes obtuvo el nivel de logro en lectura y solo el 8.5% en el área de matemática.

Sin embargo, el principal factor que afecta el rendimiento de los estudiantes está asociado a los niveles de formación de los padres de familia, pero muy especialmente al de la madre. Conviene destacar que la formación de la jefatura del hogar establece en gran medida el nivel socioeconómico de la familia.

Como se observa en el Gráfico No. 6, en los resultados de la evaluación del rendimiento en el área de lectura en el año 2014, muestra que el nivel de logro de los estudiantes cambia significativamente con la educación de la madre. Así, cuando la madre no tiene ningún nivel de escolaridad o solo la primaria, los resultados llegan solamente a un nivel de logro del 20% o 21%. Pero si la madre cursó hasta el ciclo básico se elevan 10 puntos hasta alcanzar el 30%. Aún más si el nivel de educación es equivalente a los estudios universitarios se eleva el nivel de logro hasta el 60%. Esta tendencia se confirma al observar el 71% de estudiantes cuyas madres poseen el nivel posgrado lo cual incide en alcanzar el nivel de logro satisfactorio.

**Gráfico No. 6**

**Graduandos 2014: Niveles de logro de lectura por nivel de escolaridad alcanzado por la madre**

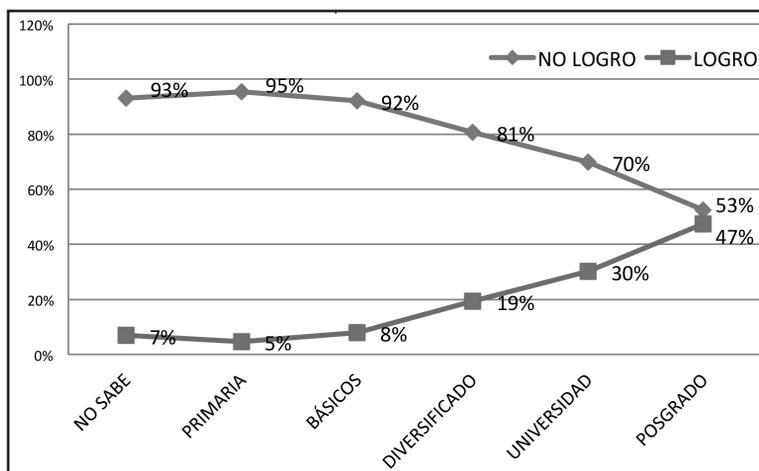


**Fuente. Procesamiento propio con bases de datos DIGEDUCA, evaluaciones de graduandos 2014.**

La educación de la madre también tiene un efecto directo de carácter positivo con relación al nivel de logro en la evaluación de las matemáticas en los graduandos del 2014. No obstante, los niveles de logro no alcanzan los parámetros de los resultados en la lectura. En el caso de quienes no tienen ningún nivel de instrucción, la primaria o el ciclo básico, los resultados son preocupantes porque entre el 92% y 95% reportan un rendimiento insatisfactorio. Los cambios empiezan a observarse cuando la madre cursó el ciclo diversificado alcanzando el 19% de estudiantes el nivel de logro esperado. Los hijos de aquellas madres que tienen estudios universitarios alcanzan hasta el 30% de logro y con posgrado el 47% como se observa en el Gráfico No. 7.

**Gráfico No. 7**

**Graduandos 2014: Niveles de logro de matemáticas por nivel de escolaridad alcanzado por la madre**



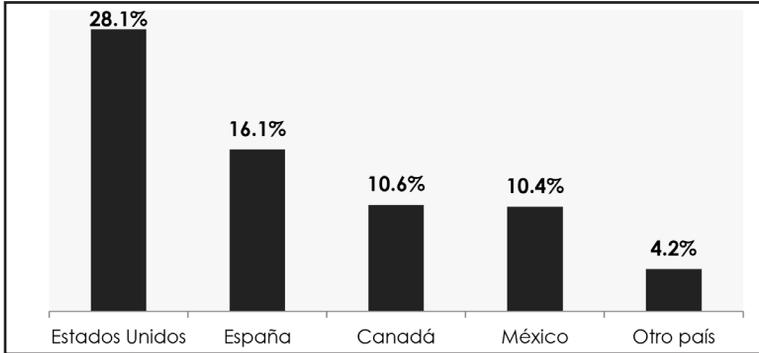
**Fuente. Procesamiento propio con bases de datos DIGEDUCA, evaluaciones de graduandos 2014.**

En otro ámbito del desarrollo juvenil y la educación como lo es la capacitación, se puede afirmar que la obtención de empleo refleja la necesidad de estar incorporado o pertenecer a un conjunto de redes sociales que igualmente están asociados al estrato social. Así según la encuesta nacional de juventud, el 82% obtuvo su primer empleo por referencia de un amigo o un familiar.

La población joven económicamente activa que se encuentra ocupada es en su mayoría asalariada, lo que representa el 71.3% del cual el 9.9% pertenece al sector público y el 61.4% al sector privado. El 25.4% son trabajadores por cuenta propia y no son remunerados y solamente el 2.3% son empleadores. Otro aspecto básico vinculado generalmente a la falta de oportunidades de empleo o a situaciones de violencia lo constituye el deseo de los jóvenes de migrar. Para el año 2011 del total de 4 millones 152 mil jóvenes, 1 millón 176 mil pensaba migrar a los Estados Unidos. De ellos, 41 mil jóvenes de estratos económicos más altos pensaban en migrar hacia el norte. Mientras que 864 mil jóvenes de los estratos más bajos y 271 mil jóvenes de los estratos medios manifestaron que pensaban migrar.

### Gráfico No. 8

Jóvenes que han pensado en migrar (en porcentajes),  
año 2011



**Fuente. Elaboración propia con datos Encuesta Nacional de Juventud, 2011**

La juventud también presenta un perfil en cuanto al ámbito de salud. Para el año 2011, el principal problema en esta dimensión lo constituyó el padecimiento de enfermedades comunes con el 55.8%, siendo la morbilidad y mortalidad menor que la población infantil. Mientras que el 6.7% sufrió un accidente y el 0.2% por un acto de violencia. Sin embargo, el principal problema lo constituye el acceso a algún tipo de seguro de salud. Sólo el 12% tiene derecho al IGSS y el 8% señaló que cuenta con un seguro privado. El resto de la población no goza de ningún seguro para ser atendido.

Por otra parte, con relación al consumo de sustancias, el 86% señala que nunca ha consumido tabaco o cigarro siendo un diferencial significativo por sexo, el 94% de mujeres señala que nunca ha fumado en contraste con el 76% de

hombres. Esta situación es similar al consumo de alcohol, el 84% señala nunca haber consumido. El 89% se encuentra entre aquellas personas que no lo han consumido frente al 76% de hombres. Otro tipo de drogas como el pegamento, marihuana, cocaína, crack y otras sustancias oscilan entre el 97% y 98% de jóvenes que no lo han consumido. Esta situación es similar entre indígenas y no indígenas.

Con relación a la sexualidad se puede indicar que el 58.3% señaló que tuvo su primera relación sexual entre los 15 y 18 años, mientras que el 17% entre los 19 y 24. Seguidos por el 13% de jóvenes que tuvo su primera relación entre 12 y 14 años. Solo 1.6% indicaron que su primera relación ocurrió entre 15 y 29 años. El promedio de edad de la primera relación sexual es de 16.8 años para el caso de hombres y 17.7 años para las mujeres. El 58.8% reportó no haber utilizado ningún anticonceptivo en la primera relación sexual y 48.2% en la última. El método anticonceptivo mayormente utilizado lo constituye el condón masculino. Las razones principales para no utilizar métodos anticonceptivos son la falta de información y el acuerdo mutuo de no utilizarlos. Quienes utilizan un método anticonceptivo lo hacen para prevenir fundamentalmente el embarazo, particularmente las mujeres. Más reducido es el porcentaje que lo utiliza para protegerse del VIH SIDA o de otras enfermedades de transmisión sexual.

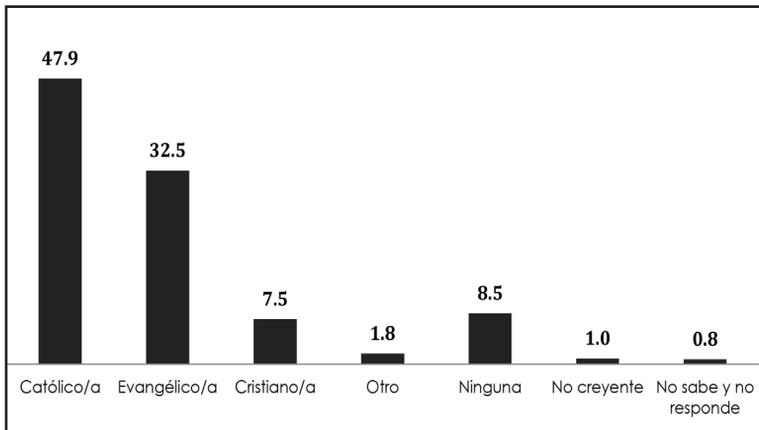
Con relación a la identificación juvenil con la religión se observa un cambio en las prácticas espirituales. La población joven reporta que el 47.9% es cristiana católica en contraste con el 32.5% que afirma ser cristiana protestante y el 7.5% se define únicamente como cristiano. Adicionalmente el 1% señaló no ser creyente y el 8.5% dijo no pro-

fesar ninguna religión, el 0.8% restante no respondió a esta pregunta.

En cuanto a la identificación religiosa y la condición socioeconómica, se puede observar que la mayoría de católicos se muestra con mayor peso cuando se refieren a los estratos medio-alto al muy alto, del 52% al 66%. Mientras que en el estrato económico más bajo existe un porcentaje similar entre católicos y evangélicos con 49% y 43%, respectivamente.

### Gráfico No. 9

Identificación religiosa, juventud entre 15 y 29 años (porcentajes). Año 2011



**Fuente. Elaboración propia con datos Encuesta Nacional de Juventud, 2011.**

Al profundizar sobre el tema de religión se observa que la mayoría de jóvenes, un 99%, cree en Dios, 95% en Jesu-

cristo, el 87% en milagros, el 78% en el alma y el 62% en la Virgen María. Menor porcentaje cree en el infierno con el 57%, los santos el 51%, la reencarnación el 40% y el diablo el 38%. Otras creencias de los jóvenes son en espíritus, fantasmas y espantos el 32%, en Dioses Mayas el 22%, los nahuales el 15% y en Mashimón o San Simón el 15%.

Por otra parte para los jóvenes los problemas de violencia que más les afectan son los referidos a las amenazas y presiones de maras o pandillas juveniles, los homicidios, asaltos con violencia y asesinatos por encargo. En conjunto estos problemas los señalan el 49%.

Con relación a los medios de información, el 64.3% de jóvenes reporta que lo hacen noticieros en televisión, el 17% por la radio y el 11% por medios escritos en tanto que por la vía del internet únicamente el 2.5%. Este último podría obedecer a que el uso del internet está afectado por el estrato socioeconómico y los niveles de escolaridad. Así mientras que en el estrato socioeconómico más alto el 99% de los jóvenes ha utilizado internet, solo el 25% de los estratos más bajos lo ha utilizado. Mientras que solo 2.5% de jóvenes sin escolaridad lo ha utilizado el 96% de jóvenes con estudios universitarios lo ha utilizado.

En conclusión podemos indicar que aproximadamente un tercio de la población guatemalteca es joven, entre los 15 y 29 años. Que otro gran contingente, aproximadamente el 40%, se encuentra entre los 0 y los 14 años. A pesar del volumen de la población que se encuentra en las etapas de la niñez, la adolescencia y la juventud, el Estado presenta serias deficiencias en atender a estos grupos poblacionales y sin una visión estratégica de largo plazo. Los vacíos en el ejercicio de los Derechos Humanos tanto de la juventud

como de dichos grupos ponen en riesgo la posibilidad de alcanzar mejores condiciones para el desarrollo humano del país. Por tanto resulta necesario revisar y proponer políticas públicas de desarrollo para los grupos mencionados y evaluar de manera permanente los estados situacionales en diferentes momentos y examinar las transformaciones en los logros a través del tiempo. Dichos ámbitos de la política deberán considerar aspectos fundamentales que se desarrollan a continuación.

### **Aspectos básicos a considerar en el desarrollo de la juventud**

Considerando a grandes rasgos la dinámica de la política de la juventud, se podrían mencionar las siguientes acciones de las políticas públicas:

#### **a. Organización y participación de la juventud:**

Para fortalecer la diversidad de formas de vida que presenta la juventud guatemalteca y sus múltiples necesidades que están correlacionadas directamente con sus rasgos esenciales tales como la etnicidad, el género, el estrato social, visiones y aspiraciones, se demanda la organización juvenil. El Estado debe generar los espacios necesarios para que los jóvenes puedan analizar, discutir, proponer y participar en la solución a sus propios problemas y a los de su comunidad.

Para alcanzar la organización y participación juvenil se pueden ampliar distintos programas o proyectos que se ejecutan en la actualidad, aunque puedan realizarse algunos ajustes y cambios que amplifiquen el involucramiento y la responsabilidad del joven para con la sociedad. A este res-

pecto pueden fortalecerse las organizaciones juveniles en las escuelas, en las iglesias o en las asociaciones deportivas, las que han mostrado tener mayor peso en cuanto a la concurrencia juvenil<sup>11</sup>.

La creación de otros proyectos que desarrollen y afinen los niveles de formación y liderazgo juvenil también será necesaria. Mediante oportunidades tales como el voluntariado y acciones con perfil deportivo, cultural y artístico los jóvenes podrán integrarse y transformar de manera creativa y democrática las actuales redes que estructuran las dinámicas sociales y las propias relaciones de poder en la comunidad. Los mecanismos podrían desarrollarse a nivel municipal, departamental y nacional con fondos específicos asignados para las organizaciones juveniles y los proyectos que en este sentido puedan generarse. Los programas y proyectos podrían integrar diversas instituciones del Estado, organizaciones de la sociedad civil y el movimiento u organizaciones juveniles.

Además, resulta importante el interés y el involucramiento de la organización juvenil en la política de la juventud. De hecho, en las últimas políticas de juventud que se han formulado, se observa de manera positiva la participación de algunas organizaciones juveniles. Sin embargo, los espacios de participación siguen siendo muy reducidos y reservados para aquellos jóvenes de las zonas urbanas más importantes del país y con privilegios en cuanto a su orga-

---

11 Según la ENJU 2011 la participación de la juventud alcanza los siguientes porcentajes por grupo o asociación: en establecimiento educativo 44.8%, en club deportivo 35.7%, en grupo religioso 47.5%, en partido político 8.3%, organización vecinal 16.9% y en sindicato u organización empresarial 3.7%.

nización. Esta situación obedece al resquebrajamiento del tejido social durante y posterior al conflicto armado. La organización de la sociedad y de la juventud ha sido sistemáticamente reducida y disuelta.

Las políticas demandan superar los espacios restringidos sobre todo para escuchar y reconocer las inquietudes de la propia juventud. Sin menospreciar el diálogo intergeneracional, es importante profundizar en las perspectivas juveniles y sus visiones, no solo sus problemas y los de la comunidad, sino también de sus vidas, su visión de país y sociedad. Los gobiernos locales y nacional deberían generar espacios de discusión sobre las principales vertientes que el país debe tomar y cuál es el papel que la juventud puede y se compromete a realizar para alcanzar el desarrollo de la sociedad.

#### **b. Educación para todos los jóvenes:**

La educación se constituye en la condición para generar oportunidades de empleo, capacitación para un buen desempeño laboral, formar la actitud emprendedora y valores relacionados a la vida cotidiana y el ejercicio de la ciudadanía, así como desarrollar las habilidades para cumplir con la vocación e inquietudes juveniles. Una buena educación también está directamente vinculada al ejercicio de la libertad, la participación en la democracia, el uso de la tecnología y la construcción del conocimiento. No obstante, la educación es un proceso que se construye desde el hogar y a nivel formal que incluye desde el nivel preprimario hasta el universitario.

Sin embargo, en las actuales circunstancias se deben integrar por lo menos cuatro acciones en cuanto a: i) uni-

versalizar la completación de los niveles preprimario, primario y medio para todos los niños y adolescentes a fin de garantizar que en los próximos 20 años todos los jóvenes completen el ciclo diversificado. Esto significaría estar en las condiciones del aprovechamiento del bono demográfico; ii) programas de formación para la vida y educación extraescolar: para los jóvenes que en la actualidad no tienen ningún nivel de escolaridad o han alcanzado hasta el ciclo básico, deben crearse con urgencia programas que complementen su formación integral y ofrezcan capacitaciones para el trabajo y el emprendimiento. Estos programas resolverían el pendiente que el país tiene para con los jóvenes sin oportunidad o como se les llama, *NINIS*; iii) Reordenamiento de la oferta educativa en el ciclo diversificado en concordancia con las oportunidades de desarrollo económico y humano local, departamental y regional así como a los intereses juveniles. La oferta pedagógica de más de 200 carreras en la actualidad o la restricción a un modelo que privilegie un bachillerato general disminuye las oportunidades futuras de la juventud en Guatemala porque ofrecen falsas expectativas que solo generan más desempleo o no ofrecen salidas laterales ante la necesidad de incorporarse laboralmente y generar ingresos que mejoren las condiciones de la juventud; iv) mejorar la calidad de la educación de adolescentes y jóvenes invirtiendo desde infraestructura, capacitación de docentes, textos y en los propios programas de estudios.

### **c. Oportunidades laborales para los jóvenes:**

La preocupación mayor de la juventud en Guatemala es la adquisición de un buen trabajo y mejorar sus condicio-

nes económicas<sup>12</sup>. Sin embargo, las dinámicas de la sociedad contemporánea muestran que el Estado ya no articula el pleno empleo, más bien promueve la autogeneración del mismo. Por tanto, es importante crear condiciones para la inversión económica e incorporar a la juventud en las redes que les permitan involucrarse y participar con el máximo de las ventajas posibles al mundo laboral. Más allá de programas de “primer empleo”, al Estado corresponde garantizar la coordinación efectiva entre las oportunidades de desarrollo económico e inversión, la educación y la capacitación con las formas de gestión y reclutamiento laboral.

Desde los niveles espaciales y territoriales correspondientes, la coordinación entre el sector público y sector privado podría operar para el beneficio mutuo en cuanto a las oportunidades de inversión y trabajo digno. La información de las oportunidades laborales, la capacitación y los intereses de los jóvenes deben articularse en plataformas comunes. También es responsabilidad del gobierno promover proyectos que generen mayor empleo para jóvenes subsidiando desde el Estado a la iniciativa privada. Mayor peso podrían tener los propios proyectos juveniles que tengan la capacidad empresarial y generación de puestos de trabajo. Finalmente, la capacitación constituye una región para fortalecer las oportunidades de empleo. De hecho, según la ENJU 2011, aproximadamente el 57% de los jóvenes fue capacitado por el sector privado, incluyendo el INTECAP. El Estado a través del ejecutivo solo representó el 11% y el 7% de las municipalidades. La sociedad civil capacitó al 13% y el 12% otras entidades o no responde.

---

12 El 26% de los jóvenes opina que el principal problema de la juventud consiste en la dificultad de conseguir un empleo y resolver sus problemas económicos, ENJU 2011, página 203.

#### **d. Prevención de la violencia:**

La violencia se ha constituido en un problema que afecta a los jóvenes y a la sociedad en su conjunto<sup>13</sup>. El abordaje apropiado de la prevención no solo constituye la eliminación de la violencia, significa fortalecer los lazos de la comunidad y robustecer los factores de protección de la niñez y juventud. Generalmente la prevención está asociada al fortalecimiento del tejido social, condiciones de participación comunitaria y desarrollo de proyectos comunes de beneficio de la sociedad. La coacción del Estado vuelve a cobrar su dimensión real en una sociedad democrática de derecho, que conduce a ser el último recurso para mantener el orden.

La prevención busca la realización de proyectos que mejoran el uso del tiempo libre de los jóvenes, desplegando aquellos aprendizajes relacionados a las nuevas tecnologías de la comunicación y la información, la cultura, el arte y el deporte. En este tipo de programas se puede hacer uso de actividades relativas a: a) tecnologías de la comunicación y la información: informática, cine, radio, locución, redes sociales, fotografía y otros; b) arte y cultura: idioma maya, idioma extranjero, break dance, baile latino, danza folklórica, ballet, canto, coro, escultura, cerámica, artesanía, instrumentos musicales, pintura, teatro, circo y otros; c) Deportes: ajedrez, básquetbol, fútbol, judo y karate, patines o patineta, tenis de mesa, deportes extremos.

Los programas de prevención regularmente se desarrollan en espacios de la propia comunidad, los cuales están

---

13 Para el 11% de la juventud guatemalteca, el riesgo de ser víctima de violencia o la inseguridad constituye el mayor problema. *Ibidem*.

abiertos para todo mundo y se ponen a disposición de la organización juvenil y comunitaria, así como de voluntariado para la organización y administración de los recursos.

La relevancia en cuanto a la inversión en la niñez y juventud en Guatemala estará marcando las condiciones de desarrollo del país y las oportunidades de reconstruir el proyecto de sociedad que todos anhelamos.

# Escritores participantes en este libro

## **Carlos Alvarado Cerezo**

Graduado de la Facultad de Odontología de la Universidad de San Carlos de Guatemala, como Cirujano Dentista en el Grado de Licenciado, de la cual es profesor titular. Ha realizado estudios en la especialización de Endodoncia en Universidades de Costa Rica y en Baylor, Estados Unidos; estudios de Innovación Educativa en Andalucía, postgrado en Reingeniería y Tecnología de la comunicación social. Se ha desempeñado entre otras, como Secretario Académico de la Facultad, Director de Planificación y Decano. A su vez, fue Secretario General de la Universidad por dos períodos y actualmente es Rector. Miembro del Colegio Estomatológico y fue Presidente de la Sociedad Dental de Guatemala.

## **Héctor Rosada-Granados**

Investigador Social y Analista Político; Consultor Internacional en temas de Seguridad, Justicia y Paz. Docente universitario. Doctor en Ciencias Sociales, Politólogo, Sociólogo, Antropólogo y Maestro en Docencia Universitaria.

Áreas de especialización: Políticas Públicas, de Seguridad y Defensa; Sistema de Seguridad, Sistema de Administración de Justicia y Estado de Derecho. Sociología Militar en Guatemala y Centroamérica; Antropólogo de la realidad multiétnica de Guatemala y sociólogo agrario.

Producción intelectual: tiene inéditos 6 trabajos y ha publicado ensayos, artículos y libros, entre los que se destacan; *Acercamiento a una Política de Seguridad Ciudadana; Soldados en el Poder: proyecto militar en Guatemala (1944-1990); Sociología Política de Guatemala; 1944-1985; Indios y Ladinos: un estudio antropológico-sociológico.*

## **Olmedo España Calderón**

Licenciado y doctor en Filosofía, con estudios de Posgrado en teoría educativa y relaciones internacionales. Académico en Universidades de Costa Rica, Brasil y Guatemala. Participó en las conferencias mundiales de Educación Superior (Unesco) de 1988 y 2009.

Entre sus obras se destacan: *Escritos en torno a Cultura y Educación, El camino de la Educación en Guatemala; Educación Superior en Centroamérica; Pensamiento Latinoamericano; Educación moral y ciudadana; Pensamiento Filosófico en América Central; Educación y Democracia.*

## **Beatriz Villarreal**

Doctorado en Educación, Universidad Autónoma de Centro América, Costa Rica. Egresada de la Maestría en Filosofía Universidad de Costa Rica. Diplomado en estudios de postgrado en Población y Desarrollo Universidad de la Habana. Maestría en Sociología Rural, FLACSO-Universidad de Costa Rica. Egresada del Programa Centroamericano de Sociología.

Entre sus libros están: *Interdisciplinariedad: relaciones entre ciencias sociales y filosofía; Teoría de las Ciencias Sociales; El Preca-*

*rismo Rural en Costa Rica; La legislación ambiental en Costa Rica; La deforestación en Costa Rica: sus implicaciones sociales, económicas y jurídicas; Ciencias Sociales: historia y significado a fines del siglo veinte; Guatemala: el futuro que viene, Ciencia y Tecnología, Precarismo, Campesinado y democracia; Metodología Cualitativa y Cuantitativa; Acerca de la Educación.*

## **Mario Rodríguez Acosta**

Licenciado en Ciencias Económicas; Maestría en Políticas Educativas en la Sociedad del Conocimiento, Universidad de Almería, España; Doctorado en Educación en la misma universidad. Jefe de la División de Educación del Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala; docente e investigador universitario; Consultor en materia de Seguridad Alimentaria y en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD.

Producción intelectual: *El Arsenal Invisible: armas livianas y seguridad ciudadana en la posguerra en Centroamérica; Diversos artículos en revistas científicas.*

## **Mario Roberto Morales**

Escritor, académico y periodista. Premio Nacional de Literatura y miembro de la Academia Guatemalteca de la Lengua, correspondiente a la Real Academia Española. Doctor en Literatura y cultura latinoamericana. Producción intelectual tres libros: *La Ideología y la lírica de la lucha armada; La articulación de las diferencias o el síndrome de Maximón; Breve historia intercultural de Guatemala.* Novelas: *Los demonios salvajes; El esplendor de la pirámide; Señores bajo los árboles; El ángel de la retaguardia; Los que se*

*fueron por la libre; Jinetes en el cielo; El libro de las relaciones olvidadas y Epigramas de seducción y rituales para purificarse.*

Docente en la Universidad de San Carlos y FLACSO-GUATEMALA en cursos de posgrado en Ciencia Política y Cultura.

## **Luis Javier Crisóstomo**

Indígena Mam. Licenciado en Pedagogía y Maestría en Ciencias Políticas y de Educación Bilingüe Intercultural por la Universidad Rafael Landívar y Doctorado en Educación por la Universidad De La Salle, Costa Rica. Se ha destacado como docente e investigador en organismos internacionales y en la Universidad de San Carlos de Guatemala y otras del país.

Producción intelectual: Ha publicado artículos de su especialidad en revistas, así tiene entre otros libros como: *Cuentos infantiles; Técnicas para el Desarrollo de las Artes de la lengua materna; Libros infantiles en Mam y Castellano; Compilación del uso e importancia del idioma materno en la educación; Las relaciones de ternura en la Cotidianidad Maya.*

## **Ana Silvia Monzón Monterroso**

Socióloga, investigadora y comunicadora social feminista. Doctora en Ciencias Sociales por el Programa Centroamericano de FLACSO-Guatemala. Docente e investigadora en la Universidad de San Carlos de Guatemala. Consultora internacional y es coordinadora del Programa Académico Género y Feminismo en FLACSO-Guatemala.

Producción intelectual: tiene una amplia producción en diversos medios en el área de su especialidad, entre las que se destacan: *Mujeres indígenas en la academia; Perspectiva de género y etnia en la educación superior; Mujeres y participación política en Guatemala; Mujeres escritoras: tejedoras de pensamientos; Mujeres, ciencia e investigación: miradas críticas (coautora); Memorias del Porvenir: 10 años de voces de mujeres; Mujeres, ciudadanía y migración en el contexto de la migración hacia Estados Unidos (tesis de doctorado premiada internacionalmente).*

Fue cofundadora del Instituto Universitario de la Mujer-USAC.

## **Oscar Manuel Cóbar Pinto**

Químico Farmacéutico por la Universidad de San Carlos; Doctor en Química por la Universidad de Puerto Rico; docente e investigador de la USAC. Miembro de la Sociedad Americana de Química, de la Organización de Farmacéuticas Iberoamericanas, de la Academia de Ciencias Médicas, Físicas y Naturales de Guatemala y de la Sociedad Ibero-latinoamericana de Etnofarmacología; del Consejo Científico de Investigación en Enfermedades Genéticas y Metabólicas de Guatemala; coordinador de la red de ciencia, tecnología e innovación de Guatemala; Coordinador de la Unidad de Química Teórica y Computacional de la Facultad de Ciencias Químicas y Farmacia de la USAC y Ex Decano de la misma unidad académica.

Como resultado de sus trabajos de investigación científica, posee múltiples publicaciones en revistas arbitradas internacionales, como *The Journal of Organic Chemistry; Journal of Natural Products; Tetrahedron, Tetrahedron Letters; Natural Products Research; The Chemical and Pharmaceutical Bulletin de la Sociedad Farmacéutica de Japón, entre otras.*

Ha publicado una veintena de artículos que aparecen en libros y revistas, tales como: Manual de Determinación Estructural de Compuestos Naturales; Indicadores de Ciencia y Tecnología en Iberoamérica, Farmacogenómica, la Medicina Personalizada.

## **Ignacio España**

Estudios realizados: Licenciatura en Arquitectura, Universidad Rafael Landívar, Guatemala. Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad de Sevilla- Master en Innovación en Arquitectura: Tecnología y Diseño (2012-2013)

Capacitación en FabLab Sevilla (2012). Manejo de Equipo para Fabricación Digital; Manejo de software: Modelado y Renderizado en Sketchup (V-Ray), Modelado Rhino 5.0; Modelado Paramétrico Grasshopper 3D: AutoCAD, Adobe Photoshop, Adobe Indesign, Nettfab y Meshlab, Cura, Pronterface y Slic3r (Impresión 3D), Microsoft Office.

Experiencia profesional: Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (2011). Asistente Técnico. Desarrollo de Proyecto Río Mongoy, Diseñador y remodelación de edificios y casas privadas. Columnista de medios de comunicación alternativo. Portafolio: <http://www.coroflot.com/Muscari/portfo>

## **Edgar Balsells**

Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de San Carlos; Master en Policy Economics especializado en Moneda, Banca y Domestic Fince, Universidad de Illinois; Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Pontificia Universidad de Salamanca.

Ha ocupado diversos cargos como director de FLACSO-Guatemala; Presidente del Crédito Hipotecario Nacional; asesor en ámbitos de administración pública; miembro de Junta Monetaria; Director del Banco Centroamericano de Integración Económica en Guatemala; Ministro de Finanzas Públicas. Ha impartido clases en diversas universidades a nivel de grado y postgrado y su producción intelectual está editada en revistas especializadas y documentos de consulta.

### **Astrid Daniela Beltetón Mohr**

Maestría en Desarrollo por la Universidad del Valle en Guatemala; licenciada en Economía por la Universidad Rafael Landívar; ha realizado estudios sobre análisis y evaluación de impacto de proyectos con el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Banco Mundial y es docente e investigadora de FLACSO-Guatemala y en otras universidades del país.

### **Cristóbal Pérez-Jerez**

Docente e Investigador en Universidades de Guatemala y Costa Rica. Candidato a Doctor en Economía y Ciencias de la Administración, por la Universidad Europea de Madrid. Máster en Política Económica con especialización en Economía Internacional, Universidad Nacional Costa Rica; Premio de Procter&Gamble, a la docencia y la investigación en Costa Rica; Diseñador de las Maestrías en Administración de la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica; Fue coordinador del Área de Realidad Nacional de la Dirección General de Planificación de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Entre sus publicaciones se destacan: *Estrategia como herramienta de gestión; Análisis del Entorno; Alegoría de la realidad nacional; Finanzas públicas & desarrollo.*

## **Axel De León Ramírez**

Ingeniero Agrónomo egresado de la Facultad de Agronomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala, con experiencia de más de 15 años en promover y ejecutar políticas y acciones en desarrollo rural integral y estudios de investigación en programas de desarrollo y manejo eficiente de los recursos y Seguridad Alimentaria. Amplio conocimiento de la realidad guatemalteca, capacidad para la resolución de conflictos, experiencia en gerencia estratégica, manejo eficiente de recursos y microcréditos en apoyo a productores rurales. Especialización en la coordinación de proyectos de desarrollo productivo y de inversión.

Fungió como Gerente del Fondo Nacional para la Reactivación y Modernización de la Actividad Agropecuaria en Guatemala. (2007-2013). Presidente de la Escuela Normal Central de Agricultura –ENCA- (2011-2012). Miembro de diferentes Consejos Directivos de la Institucionalidad Agraria del país. (INAB, RIC, ENCA, entre otros).

Fungió como Secretario de la Junta Directiva del Colegio de Ingenieros Agrónomos de Guatemala (2007-2009). Miembro Cooperativista. Asesor de Rectoría USAC.

## **Luis Cáceres**

Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Abogado y Notario de la USAC. Maestría en Derecho Constitucional,

Maestría en Desarrollo y pensum cerrado del Doctorado en Derecho. Ha realizado estudios especializados en otras universidades del mundo y es docente e investigador de la Universidad de San Carlos de Guatemala y Director de la Escuela de Posgrado en Derecho de la misma institución. Entre sus obras se destacan los libros: *Estado de Derecho y Derechos Humanos*; *Derecho Procesal Constitucional*.

## **Luis Fernando Mack**

Doctor en Ciencia Política egresado de FLACSO-México y Licenciado en Sociología por la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Se ha desempeñado como profesor de pregrado y postgrado en diversas universidades de Guatemala y Centroamérica; consultor y analista en temas políticos y de análisis de la realidad, y activista político para promover la democratización y la Reforma del Estado.

Fue gerente del Instituto Nacional de Administración Pública –INAP–, y jefe del Área Sociopolítica del Instituto de Problemas Nacionales –IPNUSAC–. Actualmente es representante de FLACSO-Guatemala en la Convergencia Nacional para la para la Reforma Política –CONAREP–.

## **Luis Zurita Tablada**

Realizó estudios de Química en la Facultad de Ciencias Químicas y Farmacia de la Universidad de San Carlos de Guatemala; Administración Pública en el Instituto de Administración Pública; Diplomado en Derechos Humanos por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y una pasantía política en la Escuela Jaime Vera en Madrid. Se ha dedicado a la docencia universitaria y a la investigación.

Producción intelectual: ha publicado entre otros, *El método experimental de Claude Bernard*; *Desarrollo Sostenible: una oportunidad de sobrevivencia humana*; *La educación: el segundo sol del ser humano*; *La proeza humana*; *ambivalencia de la vida humana* y *El recurso de la compasión (inédita)*.

Ha participado como representante de la Asociación de Estudiantes Universitarios de la USAC. Autor intelectual de la Declaración de Principios del Sindicato de Docentes e Investigadores de la USAC; candidato a vicepresidente por el Partido Socialista Democrático; Viceministro y Ministro de Ambiente y Recursos Naturales.

## **Giovanni Tobar**

Ingeniero Industrial de la Universidad de San Carlos de Guatemala; Maestría en Estudios Estratégico y Prospectivos, Posgrados en Cooperación para el Desarrollo, Planificación Universitaria y Producción más Limpia, candidato a Doctor en Industria y Medio Ambiente por la Universidad de Almería España. Es docente de la Facultad de Ingeniería de la USAC; representante de la misma universidad ante el Consejo Nacional de Cambio Climático; coordina el Programa Regional de Medio Ambiente y Cambio Climático de la Corporación Centroamericana de Navegación Aérea (COCESNA); fue Viceministro de Ambiente y Subsecretario de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República de Guatemala. Fue miembro de los expertos que elaboraron el Informe de la Tierra GEO 2010 y responsable principal de la propuesta de las Directrices de Orientación Sobre Medio Ambiente y Aviación Civil en Latinoamérica para la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil.

## **Bienvenido Argueta Hernández**

Licenciado en Filosofía por la Universidad de San Carlos, Maestría en Curriculum y Evaluación, Universidad del Valle, Doctorado en Educación y Estudios Culturales en la Universidad de Ohio. Docente en las áreas de Filosofía y Política de la Educación en la USAC y en la Universidad Rafael Landívar. Ha sido oficial de programas del PNUD y de UNESCO, UNICEF, CIID, OPS, FNUAP. Ex Ministro de Educación.

Producción intelectual: ha publicado entre otras: Coordinador General de la primera Encuesta Nacional de Juventud; *La Reforma Educativa en Guatemala*; *La educación y la necesidad de repensar las Humanidades*; *Transformando el Currículo: Diseño y Desarrollo Curricular en el Aula*; *El nacimiento del racismo en discurso pedagógico en Guatemala Volumen Uno: El Instituto Agrícola de Indígenas; Volumen dos: El Cuerpo Indígena; Volumen tres: Pedagogía Indígena.*

## **Rudy Cotton**

Pintor guatemalteco. Realizó estudios de Arte en la Universidad Popular y en la Escuela Nacional de Artes Plásticas. Licenciado en Artes Visuales de la Escuela Superior de Artes de la Universidad de San Carlos; Estudios en Francia, donde radicó por 15 años. Tiene treinta y seis muestras personales y ha participado en otras colectivas a nivel nacional e internacional. Ha obtenido una serie de premios a su labor artística. Sus obras se encuentran en colecciones de Europa, Asia y América, así como en algunos museos importantes como el de Arte Latinoamericano de los Angeles, Archivos de UNESCO en París, Museo Nacional de Arte Moderno Carlos Mérida.

**Universidad y Realidad**, *Enfoques sobre la sociedad y el Estado guatemalteco*, Compilación de *Olmedo España Calderón*, se imprimió en los talleres de ODELCA, S. A., en la ciudad de Guatemala, República de Guatemala, Centroamérica. La obra consta de seiscientos cincuenta páginas, foliadas en la parte inferior con números arábigos.



**AUTORES QUE  
COLABORARON  
EN ESTA OBRA:**

Carlos Alvarado Cerezo

Héctor Rosada

Olmedo España

Beatriz Villarreal

Mario Rodríguez

Mario Roberto Morales

Luis Javier Crisóstomo

Ana Silvia Monzón

Oscar Manuel Cobar

Ignacio España

Edgar Balsells

Astrid Beltetón

Cristóbal Pérez

Axel de León

Luis Cáceres

Luis Fernando Mack

Luis Zurita Tablada

Giovanni Tobar

Bienvenido Argueta Hernández



ISBN: 978-9929-709-06-5

